

**Evaluation des prestations de
survivant et d'autres
éléments du RPC**

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Mai 1997

SP-AH010F-05-97
also available in English

Table of Content

- Remerciements
- Résumé
- 1.0 Introduction
- 2. Évolution historique des prestations de survivant et d'autres éléments du RPC
- 3. Raison d'être du programme et bien-fondé de son maintien en vigueur
- 4. Atteinte des objectifs - prestations de survivant
- 5. Atteinte des objectifs - pertinence d'autres éléments du RPC
- 6. Répercussions et incidences
- 7. Constatations découlant de l'évaluation et examen de solutions de rechange
- Annexe A
- Annexe B
- Annexe C

Remerciements

La présente étude d'évaluation a été réalisée par la société ARC Applied Research Consultants et par la société William M. Mercer Limitée d'Ottawa, sous la direction d'un comité directeur formé de représentants de DRHC, de Condition féminine Canada et du ministère des Finances du Canada.

L'équipe chargée de l'évaluation tient à remercier tous ceux qui ont participé à cette étude, et plus particulièrement Nancy Lawand, Rick Levinsky et Judy Richardson, des Programmes de la sécurité du revenu, ainsi que Pierre Fortier, Rod Hagglund, Rick Morrison, Joe Burpee, Gary Bagley et Rachel St-Jean, de la Direction générale de la politique sociale du groupe de la Politique stratégique à DRHC, pour l'aide et les commentaires précieux qu'ils nous ont fournis au cours de cette évaluation.



Résumé

A. Introduction

Le Régime de pensions du Canada (RPC), qui a été adopté en 1966, visait à assurer un revenu de pension aux travailleurs à la retraite ou invalides, aux conjoints survivants de cotisants décédés et aux orphelins. Pour la première fois au Canada, un régime offrait un revenu de retraite public proportionnel aux revenus ainsi que des prestations accessoires, de survivant et d'invalidité. La rente de conjoint survivant, les prestations pour orphelins et la prestation de décès constituent des éléments essentiels des prestations de survivant.

Pratiquement tous les travailleurs canadiens - employés ou travailleurs indépendants - devaient verser des cotisations au régime. Les prestations ont fait l'objet d'indexations annuelles afin d'atténuer les effets de l'inflation. Depuis 1989, les prestations de survivant connaissent une stabilité en se situant aux alentours de 17 p. 100 des prestations totales du RPC. La plus grande partie de ces prestations sont versées à des femmes âgées de plus de 65 ans.

B. Portée du présent rapport

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un travail de plus longue haleine qu'effectue Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et qui comporte l'examen des prestations de retraite et des prestations d'invalidité offertes par le RPC. Cette étape de l'évaluation du RPC vise à savoir s'il convient encore d'offrir des prestations de survivant et de maintenir en vigueur d'autres éléments du RPC, comme les dispositions d'exclusion et le partage des droits. À l'heure actuelle, la disposition d'exclusion générale permet d'exclure, pour le calcul des prestations du RPC, 15 p. 100 des années au cours desquelles le revenu a été le moins élevé. L'exclusion pour éducation des enfants permet aux parents d'exclure d'autres années qui ont été consacrées à l'éducation d'enfants de moins de 7 ans. Quant au partage des droits, il s'applique à la répartition des droits relatifs à la pension du RPC entre les membres de couples divorcés ou séparés.

Le présent rapport renferme des constatations de nature qualitative et quantitative provenant de nombreuses sources, y compris des sondages menés auprès de conjoints survivants et du grand public ainsi que des simulations à l'aide du modèle actuariel du RPC, d'autres modèles de micro-simulation, des analyses de données administratives et l'opinion de spécialistes en la matière.

Le rapport présente l'évolution historique des prestations de survivant et d'autres points d'intérêt du RPC. La portée actuelle du programme et sa raison d'être sont ensuite examinées. Les auteurs examinent la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints et traitent de la question-clé que constitue l'importance des prestations de survivant par rapport à toutes les autres sources de revenu, y compris le revenu personnel et, le cas échéant, celui de tous les membres du ménage. Les répercussions et les incidences des prestations de survivant et de prestations accessoires sont étudiées, et l'étude comporte une analyse des répercussions financières qu'ont les cotisations au RPC sur les employeurs et sur les employés. Le chapitre dernier expose des questions qui doivent être examinées de façon plus approfondie.

C. Les prestations de survivant ont encore leur raison d'être malgré les changements sur le plan social.

De tous les survivants, 90 p. 100 sont des femmes; des prestations pour orphelins sont versées en grande partie à des enfants qui ont perdu leur père. Quant à la disposition d'exclusion générale, elle profite aux personnes ayant un revenu irrégulier, ce qui a toujours été davantage le cas des femmes. Le partage des droits a d'ailleurs été établi à l'intention des femmes.

Le modèle de la famille type du milieu des années 1960 - l'homme soutenant la famille et la femme à la maison assurant l'éducation des enfants - a changé, mais la nécessité d'un remplacement du revenu est toujours aussi grande. Voici un résumé de certains des principaux changements qui se sont produits ainsi que de leur incidence sur la raison d'être de divers éléments du RPC.

Changements	Incidence sur la raison d'être / Commentaires

Augmentation spectaculaire du nombre de femmes faisant partie de la population active	La hausse du revenu chez les femmes et l'augmentation de leurs propres droits à retraite pourraient enlever du poids à la raison d'être de prestations fondées sur la dépendance. Par ailleurs, les familles à deux revenus comptent sur ces deux revenus pour leurs dépenses courantes et pour leurs dépenses éventuelles lorsqu'elles seront à la retraite. La perte d'un membre touchant un revenu nécessite encore le remplacement de ce revenu.
Davantage de formules d'"emploi atypique", surtout chez les femmes	Ne change en rien la raison d'être des prestations de survivant et d'autres prestations accessoires. De fait, celles-ci peuvent s'avérer davantage nécessaires, car les prestations fournies par les employeurs peuvent être moindres pour le travail à temps partiel, le travail indépendant, le travail bénévole, etc.
Taux élevés de divorce et augmentation du nombre d'unions de fait	Situation facilitée par la reconnaissance des conjoints de fait et l'adoption du partage des droits.
Attitudes changeantes à l'égard de la discrimination fondée sur l'âge et sur le sexe	Les pratiques ouvertement discriminatoires (prestations versées aux veuves seulement et fin des prestations s'il y a remariage) ont été éliminées. La distinction fondée sur l'âge dans les programmes de retraite et d'assurance est encore essentielle pour assurer un fonctionnement efficient des programmes. D'autres questions (distinctions fondées sur l'âge et la situation familiale pour les prestations avant retraite et conjoints du même sexe) font encore l'objet de discussions.
Passage d'une sécurité sociale fondée sur l'"admissibilité", à des prestations "fondées sur le revenu" (p. ex., au crédit d'impôt pour enfants et à la prestation proposée pour personnes âgées)	Il est encore nécessaire d'offrir un programme de remplacement du revenu de base. La diminution du nombre d'emplois à vie rend encore plus nécessaire le RPC comme régime de base de l'assurance sociale.

Nous avons constaté un solide appui de la part des spécialistes et du public et dans notre propre analyse de données en ce

qui concerne la raison d'être du maintien sous leur forme actuelle des prestations fédérales de survivant après retraite et - par conséquent - des prestations de survivant avant retraite pour les survivants âgés de plus de 55 ans. Les spécialistes ont toutefois manifesté un certain désaccord au sujet des prestations accordées aux survivants avant la retraite.

La formule relative aux prestations de survivant avant retraite prévoit un élément d'uniformité qui n'est pas relié au dossier de rémunération du cotisant décédé. Il y a donc un élément de «soutien du revenu» ainsi que de remplacement du revenu. Selon les personnes interrogées et le groupe de spécialistes, la raison d'être de cette formule de prestations est moins claire que dans le cas des prestations après retraite, qui sont fondées seulement sur la rémunération.

Les spécialistes et les principaux répondants se sont montrés moins d'accord avec la raison d'être des prestations pour orphelins et de la prestation de décès qu'avec celle des prestations de conjoint survivant. Ils ont toutefois peu encouragé l'élimination de ces prestations, en partie en raison des économies assez modestes qui en découleraient.

Les répondants ont appuyé le maintien en vigueur de la disposition d'exclusion générale, et ils ont même recommandé d'en élargir la portée compte tenu de l'instabilité du marché du travail. Malgré les changements en ce qui concerne la participation à la vie active des mères, il a été indiqué qu'il est nécessaire de conserver la disposition d'exclusion pour éducation des enfants. Les spécialistes ont appuyé fermement le maintien en vigueur du partage des droits en cas de rupture du mariage. Par ailleurs, la cession de prestations de retraite lorsqu'il n'y a pas rupture du mariage a été mise en question.

D. Le profil des prestataires a changé.

Le nombre de prestataires de rentes de survivant du RPC a augmenté rapidement au cours des trois dernières décennies, passant de moins de 100 000 au début des années 1970 à 735 345 en janvier 1996. Au cours de ce mois, 89 p. 100 des prestataires étaient des femmes, et de celles-ci, près des trois quarts étaient âgées de plus de 65 ans. L'âge des nouveaux prestataires a connu une augmentation constante. Il y a eu aussi une augmentation spectaculaire du nombre de prestataires de sexe féminin âgées de plus de 75 ans, à savoir une augmentation de 24 p. 100 entre 1984 et 1995.

Un sondage mené auprès de prestataires en 1996 a révélé que moins de 10 p. 100 des conjointes survivantes étaient remariées et que 75 p. 100 d'entre elles vivaient seules. De plus, seulement 18 p. 100 de toutes les conjointes survivantes avaient occupé un emploi (à temps plein ou à temps partiel) en 1995.

Le montant total des prestations de conjoint survivant versées en janvier 1996 s'est chiffré à 180,7 millions de dollars, la prestation moyenne ayant été de 244,01 \$. Toujours en 1996, une prestation maximale de 436,25 \$ était versée aux conjoints âgés de 65 ans ou plus. Les prestataires de sexe féminin plus jeunes - n'ayant pas l'âge de la retraite - ne représentaient que 28 p. 100 des prestataires, mais elles touchaient des prestations équivalant à 32 p. 100 de la valeur des prestations versées aux conjointes survivantes.

E. Les prestations de survivant ne sont très importantes que pour une minorité de conjointes survivantes.

Pour 80 p. 100 des conjointes survivantes, les prestations de survivant représentent moins de 20 p. 100 du revenu du ménage. Selon de nombreuses données, ces prestations constituent toutefois une proportion très importante du revenu brut total du ménage pour les femmes à faible revenu, à savoir celles dont le revenu est de 10 000 \$ ou moins. La proportion du revenu que représentent les prestations de survivant du RPC s'est accrue avec les années, surtout chez les femmes ayant les revenus les plus faibles.

Les données du sondage ont révélé que les conjointes survivantes qui jugent leur revenu actuel moins que convenable sont beaucoup plus nombreuses chez les femmes n'ayant pas l'âge de la retraite et chez celles qui ont un niveau de scolarité peu élevé ou qui n'ont pas fait d'études.

F. Les spécialistes et le grand public ont une opinion quelque peu différente au sujet des règles d'admissibilité à des prestations de survivant

Le grand public est généralement restrictif et généreux en ce qui concerne l'admissibilité à des prestations. Les Canadiens croient que les conjoints survivants qui se remarient ne devraient pas toucher de prestations, mais ils rendraient admissibles les jeunes conjoints survivants avant la retraite au même titre que les conjoints invalides et ceux qui ont des enfants. Les prestataires actuels se sont, dans l'ensemble, prononcés en faveur du *statu quo* lorsqu'il leur a été demandé si le montant des prestations de survivant devrait varier en fonction de l'âge du conjoint survivant et si ce montant devrait

être fixé en fonction du revenu du conjoint survivant. Ils appuient aussi le maintien en vigueur des règles actuelles concernant les prestations pour orphelins.

Selon les spécialistes et les principaux répondants, les règles actuelles sont généralement convenables. Même pour les règles concernant l'admissibilité avant la retraite, qui sont les plus controversées, on accepte en général les aspects touchant le soutien du revenu, en grande partie parce que le principe du soutien du revenu pour les familles atténue leur répugnance envers l'abandon du principe du remplacement du revenu.

Si les dépenses de 3 milliards de dollars que représentent les prestations de survivant étaient éliminées du RPC et du RRQ, d'autres programmes de soutien du revenu devraient supporter une hausse compensatrice d'un milliard de dollars.

L'évaluation de l'incidence des coûts moins élevés est complexe, étant donné que la SV, le SRG et les crédits d'impôt sont tous touchés par la présence d'une prestation de survivant du RPC dans le revenu.

G. Dans l'ensemble, un bon appui est manifesté à l'égard du maintien en vigueur d'autres prestations de survivant, des dispositions d'exclusion et du partage des droits.

Les spécialistes et nos principaux répondants ont appuyé le maintien en vigueur de la prestation de décès, des prestations pour orphelins, des dispositions d'exclusion générale et pour éducation des enfants et du partage des droits.

En ce qui concerne la suffisance de la prestation de décès, les prestataires de sexe masculin et de sexe féminin ont manifesté des avis différents. En effet, plus d'hommes que de femmes ont indiqué que cette prestation était «insuffisante». Les opinions des conjointes survivantes correspondaient aux points de vue des principaux répondants et du groupe de spécialistes, à savoir que la prestation de décès assure une contribution raisonnable à la suite du décès d'un conjoint et qu'elle ne devrait donc pas être abolie.

De nombreux conjoints survivants jugent que le nom actuel ne convient pas et aimeraient qu'il soit changé pour «prestation pour enfant survivant». Pour ce qui est de la prestation pour orphelin, le public s'est prononcé en faveur du statu quo, mais un assez grand nombre de personnes appuient le versement de la prestation au moins jusqu'à l'âge de 22 ans, même si l'enfant n'est pas aux études. En ce qui concerne la disposition d'exclusion générale, le public a indiqué qu'elle devrait être élargie de façon à englober d'autres formes de soins d'ordre familial se situant au-delà des règles actuelles. On ne s'est toutefois pas entendu au sujet du nombre d'années de prolongation ou de réduction pour cette exclusion générale.

Les spécialistes et le grand public ont manifesté des avis différents au sujet du caractère obligatoire du partage des droits. Le public préconise davantage la négociation en cas de divorce ou de séparation, tandis que les spécialistes favorisent le caractère obligatoire des dispositions. Les résultats des simulations à l'aide du modèle actuariel du RPC ont révélé que l'abolition du partage obligatoire des droits en cas de divorce ferait en réalité augmenter les coûts du RPC en raison de l'interaction actuelle entre le partage des droits et les dispositions d'exclusion.

Le partage des droits devrait prévoir le transfert de droits de l'homme à la femme et de la personne dont le dossier de rémunération présente le moins d'irrégularités à celle qui se trouve dans la situation contraire. Étant donné que les femmes vivent plus longtemps que les hommes, le transfert aux femmes de prestations équivalentes coûterait aussi plus cher. L'effet est toutefois atténué par l'interaction avec le partage de l'exclusion pour éducation des enfants, qui fait diminuer les coûts totaux pour le RPC. Le pourcentage de la pension maximale du RPC qui s'offre aux maris à la suite du partage des droits s'en trouve réduit, ce qui donne lieu à certaines économies pour le Régime.

H. Les prestations de survivant n'ont pas une incidence importante sur le comportement de la population active.

Le décès du conjoint et l'obtention de prestations n'influent pas beaucoup sur le comportement des femmes sur le marché du travail. La plupart des prestataires actuels ne faisaient pas partie de la population active au moment du décès de leur conjoint et, dans la plupart des cas, la situation n'a pas changé par la suite. L'analyse des tendances a révélé que le nombre de semaines travaillées par les femmes a connu une baisse à la fois avant et après le début des prestations. Les revenus annuels moyens le montrent bien.

Nous avons aussi constaté que les conjoints survivants occupant un emploi présentaient des différences, qui n'étaient toutefois pas importantes, par rapport à ceux n'ayant pas de revenu d'emploi. Ces différences se rattachaient à la proportion du revenu assurée par les prestations de survivant. Il a été demandé si les conjoints survivants occupant un emploi ne devraient pas recevoir des prestations moins élevées. Selon les données, il est peu justifié d'envisager de modifier la structure des prestations afin de combler les écarts que présente le revenu lié à l'emploi.

À l'avenir, il ne semble pas qu'un nombre beaucoup plus élevé de veuves occuperont un emploi au moment du décès de leur conjoint ou de leur partenaire de vie, en partie parce que la longévité des hommes est plus grande maintenant que par le passé et aussi en raison de la tendance à prendre plus tôt sa retraite. Ainsi, il est plus probable qu'aucun des partenaires ne travaillera au moment du décès de son conjoint, et il y a peu de raisons de croire que ceux-ci seront nombreux à chercher ou à trouver un emploi par la suite.

I. Les cotisations sociales versées au RPC représentent actuellement le cinquième des cotisations sociales versées par les employeurs.

Lorsque sont comparées les incitations fiscales qui touchent le marché du travail, il faut disposer de renseignements au sujet des autres cotisations que doivent verser les employeurs. À l'heure actuelle, le RPC n'est pas ce qui occasionne le plus de coûts aux employeurs, étant donné que les cotisations sociales au RPC représentent le cinquième de toutes les cotisations sociales qu'ils doivent verser. Les coûts pour les employeurs ont augmenté au cours de la dernière décennie, mais les cotisations sociales au RPC ont toujours été inférieures à celles de nos principaux partenaires commerciaux. Par ailleurs, la cotisation sociale des employeurs augmentera considérablement. Selon le projet de loi visant à modifier le Régime de pensions du Canada qui a été déposé le 14 février 1997, les taux de cotisation augmenteront, au cours des six prochaines années, à 9,9 p. 100 du revenu cotisable, pour ensuite demeurer stables. Étant donné que ces cotisations sont réparties également entre l'employeur et les employés, les cotisations de l'employeur seront quelque peu inférieures à 5 p. 100 de leur revenu cotisable. Quant aux travailleurs indépendants, ils verseront le montant total.

J. Aucune incidence imprévue d'importance n'a été constatée en ce qui concerne le RPC, mais il existe certaines anomalies.

Les données concernant les incidences des éléments du programme que nous avons examinés n'ont montré aucune préoccupation importante au sujet de conséquences imprévues, bien que certaines anomalies aient été relevées.

- Les simulations ont indiqué que l'interaction des prestations de survivant avec l'obtention de prestations d'assistance sociale pouvait avoir des conséquences paradoxales. Dans certaines catégories de revenu, des femmes touchant des prestations de survivant qui recevaient aussi des prestations d'assistance sociale pouvaient en réalité être plus désavantagées sur le plan du revenu net disponible qu'elles ne l'auraient été sans bénéficier d'une rente de survivant et de prestations pour orphelins. Sans être définitifs, ces résultats sont indicatifs et nécessitent un suivi afin de vérifier s'ils ont un caractère généralisé.
- La flexibilité se rattachant à l'âge de la retraite a conféré aux dispositions d'exclusion générale un caractère variable plutôt qu'uniforme, ce qui peut donner lieu à des injustices pour les personnes qui ne commencent à toucher des prestations du RPC qu'à l'âge de 65 ans, comparativement à celles qui commencent à les recevoir avant cet âge.
- Les dispositions d'exclusion pour éducation des enfants (DEÉE) ont été adoptées afin d'éviter de pénaliser les cotisants (en grande partie des femmes) qui s'étaient retirés de la population active ou qui avaient eu un faible revenu pendant un certain nombre d'années. Elles s'adressent principalement aux personnes qui participent à part entière à la vie active au cours des années où elles n'ont pas à prodiguer de soins à de jeunes enfants et qui se retirent totalement de celle-ci lorsqu'elles ont à le faire. Cette situation est moins courante maintenant qu'au moment où ont été conçues les dispositions.
- Les dispositions d'exclusion pour éducation des enfants n'assurent pas les sommes qui auraient été touchées par le cotisant s'il ne s'était pas retiré de la population active. Si tel était l'objectif, il ne serait pas entièrement atteint.

K. La comparaison des coûts du rpc avec ceux des régimes privés d'assurance n'est pas concluante.

Il est difficile de comparer les coûts actuariels et les frais d'administration des prestations de survivant à ceux de prestations comparables assurées par le secteur privé, étant donné les différences que présentent le nombre de clients et l'éventail des régimes offerts. Il semble toutefois que les coûts liés aux prestations du RPC soient un peu plus élevés, car ces prestations s'adressent à un plus grand nombre de personnes. Les frais d'administration du RPC se comparent à ceux d'importants régimes de pension et régimes d'assurance-vie collective, et ils sont considérablement inférieurs à ceux des régimes d'assurance individuelle.

L. Il convient d'envisager sérieusement la possibilité d'apporter plusieurs changements au programme.

Les principaux répondants, y compris les intervenants, les spécialistes et les agents du programme du RPC, ont fait de

nombreuses suggestions afin que soient apportés des changements majeurs et mineurs. Les sondages menés auprès de conjoints survivants et du grand public ont aussi permis d'obtenir des renseignements concernant des solutions de rechange. Des idées ont également été obtenues en examinant en quoi le régime du Canada se compare à ceux de certains autres pays. Nous avons conclu que les structures fondamentales examinées devraient être conservées.

Les commentaires obtenus nous ont toutefois permis de dresser une liste imposante de changements qu'il vaut la peine d'envisager. Voici donc la liste des plus importants de ces changements, chacun de ceux-ci étant accompagné d'un exposé de son motif.

Changement	Motif
<p>● Prestations de conjoint survivant :</p> <p><i>Après retraite :</i></p>	
<p>Remplacer le régime actuel par un mécanisme de partage des droits s'adressant à tous, et prévoir le versement de prestations de survivant à partir du moment du décès du partenaire de vie en fonction des droits nets à des prestations de retraite de ce partenaire de vie. Il faudrait réduire l'actuel facteur 60 p. 100 (c.-à-d. la proportion des prestations du cotisant qui est transmise au conjoint au décès dudit cotisant) afin d'assurer la neutralité des coûts.</p>	
<p>Reconnait que le conjoint survivant avant la retraite doit s'adapter à la nouvelle situation occasionnée par le décès de son conjoint.</p>	
<p>Instaurer une admissibilité progressive selon le nombre d'années de vie commune (en l'absence d'enfants).</p>	
<p>Reconnait la croissance graduelle de l'interdépendance des membres de la famille et la diminution de la dépendance mutuelle en cas de rupture du mariage.</p>	

<p>Remplacer les prestations de survivant et les prestations pour orphelins par une «prestation familiale» pondérée davantage en fonction des enfants.</p>	<p>Reconnait que la structure actuelle peut, jusqu'à un certain point, constituer une approximation pour les prestations familiales. Cette proposition modifierait le versement des prestations de façon à reconnaître plus directement cette situation.</p>
<p>● Partage des droits :</p>	
<p>Éliminer le caractère volontaire.</p>	<p>Compte tenu de l'inégalité de l'information et du pouvoir de négociation des conjoints, le conjoint ayant le revenu le moins élevé ne devrait pas avoir la possibilité de céder le droit à ses prestations.</p>
<p>Modifier les dispositions relatives à la cession, tel qu'indiqué sous «prestations après retraite».</p>	<p>Même motif que sous «prestations après retraite».</p>
<p>● Exclusion générale :</p>	
<p>Adopter une période de cotisation fixe.</p>	<p>Élimine certaines des anomalies associées aux réductions en cas de préretraite, au partage des coûts et à l'exclusion pour éducation des enfants. Cadrera aussi davantage avec les dispositions concernant la retraite partielle si celles-ci sont intégrées au RPC.</p>
<p>Élargir la portée de l'exclusion, tout en réduisant le niveau des prestations afin de maintenir la neutralité des coûts.</p>	<p>Reconnait les formules de travail plus irrégulier ainsi que l'intégration tardive et le retrait hâtif de la population active. Équilibrera davantage le revenu de retraite des personnes ayant occupé des emplois irréguliers pendant toute leur vie et celui des personnes ayant occupé des emplois plus réguliers.</p>
<p>● Exclusion pour éducation des enfants:</p>	
<p>Élargir la portée des dispositions afin qu'elles s'appliquent à d'autres responsabilités familiales.</p>	<p>Reconnait que les personnes assurant des soins ont des responsabilités de plus en plus grandes envers les parents vieillissants et d'autres membres de la famille ainsi qu'envers les enfants.</p>

<p>Adopter un mécanisme (à déterminer) offrant une indemnisation pour toutes les années passées hors de la population active afin d'assurer l'éducation des enfants.</p>	<p>Assure un traitement plus équitable pour les femmes qui se retirent de la population active afin de se consacrer à l'éducation des enfants. Élimine aussi les anomalies associées au partage des droits.</p>
--	---

Il a été jugé, dans plusieurs cas, qu'il ne valait pas la peine d'examiner davantage la possibilité d'adopter les changements proposés, plus particulièrement dans le cas de solutions de rechange se rattachant aux prestations de survivant avant retraite, qui comporteraient l'élimination des distinctions en fonction de l'âge et de la situation familiale, l'instauration d'un programme distinct et l'abolition du taux uniforme. Les conclusions n'appuient pas davantage l'adoption d'une exclusion dynamique fondée sur des prévisions quant à la situation future du marché du travail ou sur l'établissement d'un lien entre l'exclusion et des motifs bien précis, comme la poursuite des études ou le chômage.

Les solutions de rechange jugées valables créent des avantages découlant d'une «modernisation» de dispositions du RPC en vue de s'adapter au nouveau contexte. Elles ne semblent pas engendrer d'effets négatifs contraignants, notamment des coûts accrus et de la complexité sur le plan administratif.



1.0 Introduction

A. Portée du présent rapport

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un travail de plus longue haleine qu'effectue Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et qui comporte l'examen des prestations de retraite et des prestations d'invalidité offertes par le Régime de pensions du Canada (RPC). Cet ouvrage devrait contribuer à la réorganisation de tous les éléments du RPC afin de répondre de façon efficiente et rentable aux besoins futurs de la population canadienne.

Avant l'adoption du RPC en 1966, le rôle direct du gouvernement en vue d'assurer un revenu aux travailleurs à la retraite se limitait au programme Sécurité de la vieillesse, qui offrait un taux uniforme. Aucune disposition ne prévoyait le versement de sommes aux survivants des travailleurs, même si les conjoints survivants âgés de plus de 65 ans pouvaient recevoir une prestation de la SV en leur nom propre. Des prestations de survivant pouvaient être obtenues par l'entremise de régimes privés de pension ou en achetant des polices d'assurance au sein du marché privé de l'assurance.

Le Régime de pensions du Canada a été conçu pour offrir un revenu aux travailleurs à la retraite ou invalides, aux conjoints survivants de cotisants décédés et aux orphelins. Pratiquement tous les travailleurs canadiens - employés ou travailleurs indépendants - devaient verser des cotisations au régime. Le Québec dispose de son propre régime en remplacement du RPC. Les prestations du RPC, qui sont proportionnelles au revenu, font l'objet d'indexations annuelles afin d'atténuer les effets de l'inflation.

Les sujets à l'étude dans le présent rapport entrent dans les deux grandes catégories suivantes :

- les prestations de survivant (PS), qui comprennent la rente de conjoint survivant (RCS), la prestation de décès (PD) et la prestation pour orphelin (PO);
- des éléments du RPC qui se rattachent au régime dans son ensemble, à savoir les dispositions d'exclusion générale et pour éducation des enfants, le partage des droits, la cession de pensions, les cotisations de l'employeur à titre de cotisations sociales, l'interaction de prestations de survivant avec les prestations de retraite et avec la période de cotisation variable au RPC; certains de ces éléments se rattachent aux prestations de survivant.

Cette étape de l'évaluation du RPC vise à savoir s'il convient encore d'offrir des prestations de survivant et de maintenir en

vigueur d'autres éléments du RPC, à voir dans quelle mesure les objectifs de cette composante sont atteints, à examiner jusqu'à quel point les prestations de survivant cadrent avec le régime de retraite et de sécurité du revenu dans son ensemble et, en dernier lieu, à examiner d'éventuelles solutions de rechange.

B. Sources des constatations découlant de l'évaluation

La présente évaluation regroupe de l'information provenant de nombreuses sources. Un examen de la documentation a été effectué afin de définir le contexte de l'évaluation en enquêtant sur des questions relatives aux prestations de survivant et aux éléments accessoires du RPC. Nous avons notamment examiné le bien-fondé des prestations de survivant au sein du marché du travail actuel et les points de vue de diverses personnes au sujet de la nécessité de maintenir en vigueur un éventail d'éléments du programme. Ce travail a été suivi d'un examen spécial de documents portant sur les répercussions sur le marché du travail et sur le plan de la concurrence des cotisations sociales versées par les employeurs et par les employés afin de financer le RPC. Nous avons aussi fait une comparaison entre six pays choisis en raison du caractère généreux de leurs prestations de survivant et d'autres éléments correspondant à ceux du RPC.

Des entrevues portant sur toutes les questions abordées dans l'évaluation ont été tenues avec des responsables de programmes fédéraux, des fonctionnaires provinciaux et divers groupes d'intervenants. Les opinions émises ont été analysées afin de relever les questions qui semblaient faire l'unanimité chez les répondants bien informés et celles donnant lieu à de l'incertitude ou à des divergences d'opinions.

Les analyses quantitatives effectuées dans le cadre de l'évaluation ont permis de faire d'autres constatations.

- des simulations à l'aide des Modules pour l'analyse des programmes sociaux, impôts et transferts (MAPSIT) ont permis d'examiner les effets de divers scénarios de prestations de survivant sur le revenu disponible d'un ménage.
- le SIMTAB (Simulation/Tabulation), qui est une trousse de micro-simulation de DRHC, a permis d'examiner diverses options de politiques ainsi que leur incidence sur la proportion des prestations de survivant qui peut être récupérée par l'entremise du régime fiscal ou grâce à une réduction des coûts de programmes complémentaires, comme le SRG et les crédits d'impôt provinciaux.
- le Bureau du surintendant des institutions financières a eu recours à son modèle actuariel du RPC pour simuler un certain nombre d'options de politiques se rattachant à la rente de conjoint survivant et à certains éléments du RPC, comme la disposition d'exclusion générale et le partage des droits. En faisant des comparaisons avec les prestations existantes, nous nous sommes servis de ces modèles pour évaluer les répercussions et les incidences d'éventuels changements à certains de ces éléments.
- des données administratives de DRHC ont été analysées afin de dresser le profil des prestataires, de déterminer l'étendue et la nature de la participation à la vie active avant et après l'obtention de prestations de survivant ainsi que de savoir ce qu'apportent les prestations au revenu personnel.
- des dossiers familiaux T1 de Statistique Canada, qui renferment de l'information provenant des formulaires annuels T1 de déclaration d'impôt sur le revenu, ont été utilisés pour évaluer le revenu familial de conjoints survivants et pour connaître la proportion du revenu familial que représentent les prestations ainsi que la mesure dans laquelle les PS constituent un remplacement du revenu.
- un sondage a été mené auprès de personnes touchant une rente de conjoint survivant du RPC afin
 - de déterminer quelle proportion du revenu total du ménage représente ladite rente de conjoint survivant (et les prestations pour orphelins, le cas échéant);
 - de décrire les caractéristiques des prestataires que ne permettent pas d'obtenir les données administratives du RPC (par exemple, leur état civil, s'ils sont propriétaires d'une maison entièrement payée et s'ils ont touché une assurance-vie lorsque leur conjoint est décédé);
 - d'obtenir l'opinion de prestataires actuels au sujet d'un certain nombre d'options de politiques se rattachant principalement à l'admissibilité à la rente de conjoint survivant.
- un autre sondage a été mené auprès de deux groupes de Canadiens et de Canadiennes. Un de ces groupes était composé de personnes âgées de 25 à 44 ans, tandis que l'autre groupe était formé de personnes âgées de 45 ans et plus (ne comprenaient pas de personnes ayant répondu au sondage portant sur la rente de conjoint survivant). Les objectifs de ce sondage étaient les suivants :
 - obtenir un complément d'information au sujet de l'achat de REER et de polices d'assurance-vie;

- obtenir les points de vue des répondants au sujet d'un certain nombre d'options de politiques se rattachant aux prestations de survivant et à d'autres éléments du RPC, comme le partage des droits, et faire un lien entre ces points de vue et le sexe, l'âge et l'état civil des répondants.

Des spécialistes ont examiné nos principales constatations et nous ont fait part de leurs propres points de vue, en particulier au sujet du bien-fondé du maintien en vigueur des prestations de survivant ainsi qu'au sujet des avantages et des inconvénients de certaines autres approches concernant les prestations de survivant et d'autres éléments du RPC.

Le présent rapport renferme des constatations de nature qualitative et quantitative et fournit des indications lorsque ces constatations sont appuyées par de nombreuses données et aussi lorsque les opinions du public et des spécialistes sont moins définitives ou lorsqu'il règne une moins grande certitude en ce qui concerne la bonne façon d'interpréter les données obtenues.

C. Structure du présent rapport

Le chapitre qui suit décrit l'évolution historique des prestations de survivant et d'autres points d'intérêt du RPC. La portée actuelle du programme et sa raison d'être sont ensuite examinées. Le chapitre 4 évalue la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints et aborde la question-clé que constitue l'importance des prestations de survivant par rapport à toutes les autres sources de revenu, y compris le revenu personnel et, le cas échéant, celui des autres membres du ménage.

Les répercussions et les incidences des prestations de survivant et d'autres éléments du RPC sont examinées au chapitre 6, qui comprend une analyse des répercussions financières qu'ont les cotisations au RPC sur les employeurs et les employés. Le dernier chapitre comporte l'examen d'éventuelles solutions de rechange à la politique actuelle en faisant une nette distinction entre les aspects qui touchent les Canadiens et les Canadiennes «avant» et «après» la retraite. Le document se termine par la présentation d'un résumé exposant les changements qui méritent d'être envisagés et ceux qui n'en valent pas la peine.



2. Évolution historique des prestations de survivant et d'autres éléments du RPC

A. Le RPC en 1966

Le Régime de pensions du Canada a été adopté en 1966, en parallèle avec le Régime de rentes du Québec (RRQ). Pour la première fois au Canada, un régime offrait un revenu de retraite public proportionnel au revenu ainsi que des prestations accessoires, comme des prestations d'invalidité et de survivant. L'objectif du RPC consistait à offrir un remplacement minimal raisonnable du revenu à tous les travailleurs à la retraite, si ceux-ci devenaient invalides ainsi qu'à leurs personnes à charge en cas de décès, jusqu'à concurrence d'un salaire plafond. Le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP), qui est le salaire plafond, était à peu près égal au salaire annuel moyen des travailleurs.

Les prestations de survivant du RPC ont été intégrées au RPC original en 1966, alors que la plupart des femmes mariées avaient peu d'expérience de travail au sein de la population active rémunérée. De nombreux travailleurs canadiens n'avaient pas accès à des régimes de pension d'employeur, et beaucoup de ceux qui avaient accès à de tels régimes avaient droit à des avantages fort variés. Il a été jugé que la plupart des veuves et des enfants à charge avaient besoin d'aide, étant donné qu'ils ne pouvaient pas subvenir eux-mêmes à leurs besoins grâce à un revenu d'emploi ou à des revenus provenant d'autres sources, comme des revenus de placements. Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont donc entendus pour que les prestations de survivant prévues par le RPC et le RRQ assurent à la conjointe et aux enfants à charge d'un cotisant de sexe masculin une protection du revenu en cas de décès dudit cotisant.

Tout comme le RPC dans son ensemble, les prestations de survivant du RPC ont toujours été financées à même des cotisations obligatoires versées par tous les employés et les employeurs (y compris les travailleurs indépendants) et les

revenus de placements du fonds d'investissement du RPC. Le régime a été conçu pour fonctionner par répartition, tout en amassant à long terme un petit fonds de réserve. Au début, les revenus étaient toutefois supérieurs aux dépenses, et les fonds excédentaires étaient versés dans le fonds d'investissement du RPC.

Le RPC est un régime de prestations bien définies, c'est-à-dire que les montants des prestations de survivant ainsi que des prestations de retraite et d'invalidité qu'il assure sont calculés selon une formule fondée sur le niveau de revenu du travailleur et sur la durée des cotisations versées par celui-ci. Une période de transition de dix ans avait été établie pour les prestations de retraite, étant donné que le RPC n'avait été en vigueur que pendant une partie de la vie active de la première génération de prestataires.

Les prestations de survivant du RPC ont toujours comporté trois éléments principaux, à savoir les prestations de décès, les prestations pour veuves et veufs (portant maintenant le nom de rentes de conjoint survivant) et les prestations pour orphelins.

Les prestations de décès prévoient un versement forfaitaire qui correspond à la somme la moins élevée entre le montant pour six mois de pension du RPC de la personne décédée et 10 p. 100 du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. La prestation de décès est assujettie à l'exigence prescrivant, pour l'admissibilité, une période minimale de cotisation de trois à dix ans.

À l'heure actuelle, les veuves et les veufs touchent des prestations selon les mêmes critères. Au début, l'admissibilité des veufs à une pension était limitée aux hommes invalides qui dépendaient beaucoup du soutien financier de leur femme au moment de leur décès. Les veuves étaient admissibles à une pension de survivant si elles avaient des enfants à charge ou des enfants handicapés ou si elles étaient âgées de plus de 35 ans, à condition que le mari ait versé des cotisations suffisantes. Les conjoints survivants âgés de 65 ans et plus reçoivent jusqu'à 60 p. 100 de la pension de retraite de leur conjoint décédé, tandis que ceux qui sont âgés de moins de 65 ans reçoivent une portion uniforme, plus 37,5 p. 100 de la pension de retraite du cotisant. Avant 1987, les veuves ainsi que les veufs invalides ne pouvaient continuer de toucher des prestations de survivant du RPC lorsqu'ils se remariaient.

Les prestations pour orphelins font maintenant l'objet de versements mensuels uniformes pour chacun des enfants à charge du cotisant après que celui-ci soit décédé. Au moment de son adoption, le RPC permettait toutefois à seulement quatre enfants de recevoir la prestation pour orphelin dans son intégralité (25,50 \$ en 1966); à partir du cinquième enfant, la prestation ne représentait que la moitié de la prestation touchée par chacun des quatre premiers enfants (12,75 \$ en 1966).

Depuis son adoption, le RPC renferme aussi une disposition d'exclusion générale selon laquelle il n'est pas tenu compte, pour le calcul des gains à vie, des années où le revenu a été le moins élevé. Ce calcul constitue le fondement de toutes les pensions proportionnelles aux revenus et permet, par conséquent, de déterminer le montant de la rente de conjoint survivant. Jusqu'à 15 p. 100 des années de la période totale de cotisation (de 18 à 65 ans ou jusqu'à l'âge de la retraite si le cotisant a pris sa retraite entre 60 et 65 ans) peuvent être exclues.

B. Réformes apportées aux prestations de survivant et à d'autres éléments du RPC - principales incidences

Depuis l'adoption du RPC et du RRQ, plusieurs changements ont été apportés aux deux régimes. Les principaux changements sont décrits dans la présente partie.

En 1973, le RRQ a accru considérablement le montant de ses prestations de survivant, les faisant presque tripler, afin de compenser le pouvoir d'achat réduit offert par les prestations de retraite en raison du taux élevé d'inflation à la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Le RPC n'a pas rajusté le montant de ses prestations de survivant au cours de cette même année, ce qui a donné lieu à des différences importantes entre les prestations offertes par les deux régimes. En 1974, le RPC a indexé les montants de toutes ses prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation, mais, dans certains cas, des écarts importants ont subsisté entre les versements uniformes de prestations pour orphelins du RRQ et du RPC. Les prestations pour orphelins offertes par le RPC étaient un peu plus élevées que celles du RRQ et elles étaient entièrement indexées à l'inflation, tandis que celles du RRQ ne l'étaient pas.

En janvier 1975, les prestations de survivant du RPC ont été modifiées afin que les conjoints survivants des cotisantes touchent les mêmes prestations que les conjointes survivantes des cotisants de sexe masculin sans qu'il ne soit nécessaire de fournir la preuve d'une dépendance importante à l'égard de la cotisante. Il a aussi été rendu plus facile d'être considéré comme un conjoint survivant.

Le partage des droits a été intégré au RPC en 1978, c'est-à-dire une année plus tard qu'au Québec. Les droits à pension du RPC acquis par l'un ou l'autre des conjoints *au cours des années de vie commune* sont partagés à parts égales entre le mari et la femme en cas de divorce ou d'annulation du mariage. Chacun des conjoints obtient la moitié du total des droits à pension du couple, peu importe quelle est la contribution de chacun. Cette modification des dispositions du RPC touche les prestations de retraite ainsi que les prestations de survivant, car les droits transférés d'un mariage antérieur peuvent être intégrés dans le calcul des prestations versées aux conjoints survivants et aux enfants d'un mariage subséquent.

Une autre disposition d'exclusion, qui visait à reconnaître l'éducation des enfants, a été ajoutée au RPC en 1978 (bien qu'elle n'ait pas été mise en application avant 1983 après son acceptation par un nombre suffisant de provinces). Les conjoints qui quittent un emploi rémunéré pour élever des enfants de moins de 7 ans (ou qui touchent un revenu inférieur à la moyenne au cours de telles périodes) peuvent «exclure» ces années pour le calcul des gains à vie ouvrant droit à pension, s'il est avantageux pour eux de le faire. Cette mesure permet de hausser le montant des gains moyens ouvrant droit à pension, qui permet de déterminer le montant des prestations. Les prestations pour orphelins ont aussi fait l'objet de modifications en 1978 afin d'abolir la restriction concernant les prestations versées à partir du cinquième enfant de la famille.

La période se situant entre 1976 et 1986 a donné lieu à un important débat sur la réforme des pensions touchant tous les aspects du RPC ainsi que d'autres éléments du système de pensions. La réforme des pensions visait à aborder pratiquement tous les aspects du RPC, y compris le financement, l'égalité, les questions liées à la Charte des droits et la stabilité financière. Le processus d'examen a donné lieu à la création de groupes de travail, à la tenue de conférences, à la publication de rapports et à la conclusion d'ententes fédérales-provinciales. Il s'agissait d'étudier des possibilités, comme une hausse importante des prestations versées aux conjoints survivants âgés de plus de 65 ans et le versement de sommes transitoires aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans. Des règles concernant l'admissibilité des conjoints de fait, des conjoints remariés, des couples du même sexe, des ex-conjoints et des personnes à charge d'âge adulte ont aussi été examinées. Quelques-unes seulement de ces questions ont été vraiment abordées dans le projet de loi C-116, qui a été adopté par le Parlement en 1986 pour entrer en vigueur au cours de l'année suivante.

À la suite de l'adoption du projet de loi, le remariage du conjoint survivant n'entraînait plus l'interruption des prestations de survivant. Les prestations combinées (versées à un conjoint survivant touchant déjà une pension de retraite ou d'invalidité du RPC) sont aussi devenues plus généreuses. Les portions des prestations de retraite et de survivant proportionnelles aux revenus ont été regroupées et assujetties à un plafond prévoyant une rente maximale de retraite pour les personnes âgées de plus de 65 ans. Dans le cas des personnes âgées de 60 à 65 ans, l'élément d'uniformité du taux pour les prestations de survivant a été ajouté à la pension de retraite rajustée actuariellement et à la portion de la prestation de survivant proportionnelle aux revenus. Pour les prestations combinées avec des prestations d'invalidité, le taux uniforme le plus élevé entre les prestations de survivant et les prestations d'invalidité était versé. Le montant des prestations de survivant et d'invalidité combinées pouvait dépasser le plafond imposé pour la rente de retraite.

Une autre réforme apportée aux prestations de survivant en 1986 prévoyait que des prestations pour orphelins soient versées, peu importe la situation dans laquelle se trouvait l'enfant survivant. Les prestations étaient notamment encore versées même si l'enfant survivant se mariait, alors qu'avant ces modifications, le mariage de l'enfant rendait celui-ci inadmissible aux prestations. Des changements ont aussi été apportés en ce qui concerne l'admissibilité des enfants adoptés en cas de décès d'un parent naturel.

Le réexamen de la politique concernant les prestations de survivant s'est poursuivi même lorsque les nouvelles règles sont entrées en vigueur. Un groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a fait remarquer que les changements d'ordre démographique - en particulier la présence accrue des femmes au sein de la population active - indiquaient la nécessité de procéder à une étude portant exclusivement sur les prestations de survivant. Un document préparatoire à une consultation publié en 1987 indiquait ce qui suit :

En raison de la présence accrue des femmes au sein de la population active et de l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la proportion des couples «traditionnels» à un revenu pour lesquels avait été conçue la structure actuelle des prestations est passée de 58 p. 100 de toutes les familles non âgées en 1967 à 27 p. 100 en 1985.

Le rapport proposait d'apporter des changements aux quatre principaux éléments suivants : les dispositions relatives à la mise en application, une structure transitoire pour les prestations à l'intention des conjoints survivants du moment, une nouvelle structure pour les prestations à l'intention des futurs conjoints survivants et une hausse des prestations à l'intention

des enfants. Les propositions ont été soumises à l'examen du comité parlementaire, ont fait l'objet de consultations publiques et fédérales-provinciales et ont été examinées par les ministres des Finances, mais elles n'ont pas été adoptées.

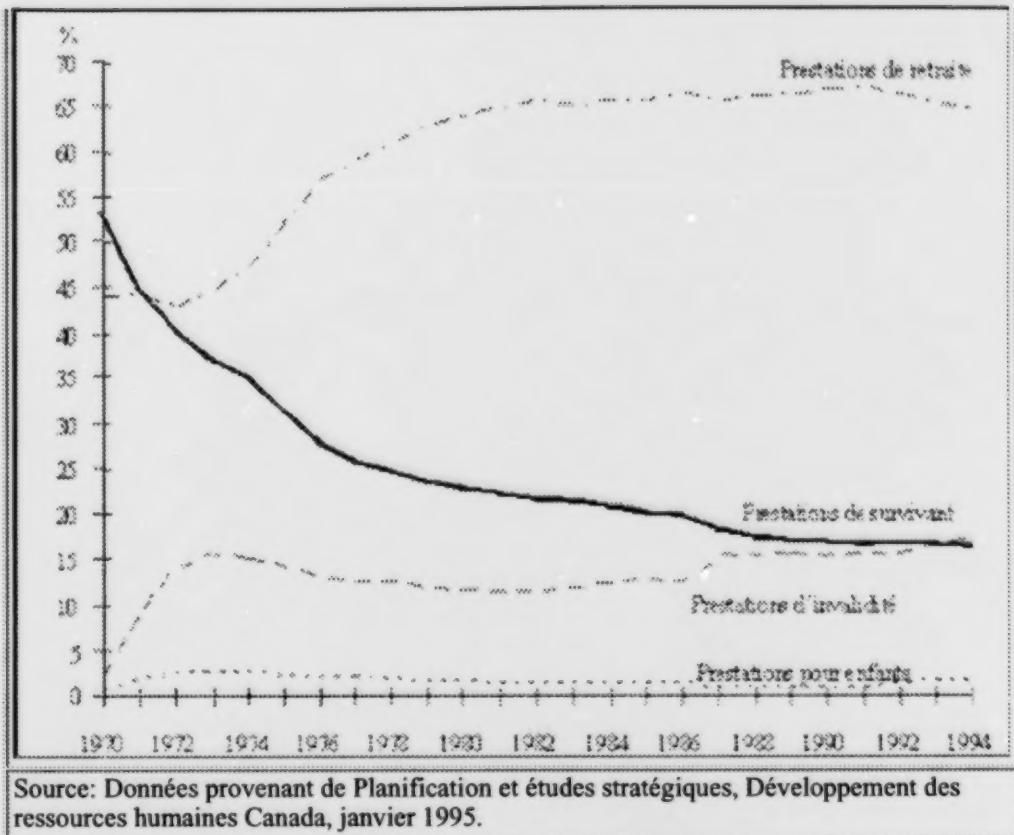
En 1991, un projet de loi visant à modifier le RPC a été adopté par le Parlement. Ce projet de loi prévoyait des augmentations de 30 p. 100 pour les prestations pour orphelins et les prestations aux enfants de cotisants décédés. D'autres changements à la rente de conjoint survivant n'ont toutefois pas été approuvés et n'ont pas été intégrés aux modifications de 1991. Les prestations de survivant sont réexaminées depuis ce temps, mais elles n'ont pas fait l'objet d'autres modifications.

Les prestations de retraite du RPC ont connu une brusque hausse entre 1973 et 1986, passant de 43 p. 100 du total des sommes nettes versées à 66 p. 100 en 1986. Cette période correspond à la hausse du nombre de personnes touchant une rente de retraite à la suite de l'arrivée à maturité du régime, à la libéralisation de l'admissibilité à une pension et à la hausse des prestations. Depuis 1986, les prestations de retraite ont toujours représenté à peu près les deux tiers des sommes totales qui sont versées. Récemment, à savoir entre 1991 et 1996, la part des versements totaux que représentent les rentes de retraite a fluctué entre 65 et 67 p. 100.

Les prestations de survivant, combinées aux prestations pour orphelins et de décès, ont constitué 16 p. 100 des versements nets totaux du RPC en 1994. Cela représente le pourcentage le plus faible entre 1970 et 1994 pour ces éléments du RPC. Comme le montre le tableau II-1, la partie des versements totaux consacrée aux prestations de survivant (y compris la rente de conjoint survivant et les prestations pour orphelins et de décès) a connu une baisse constante depuis 1970.

Depuis 1989, les sommes versées par le RPC à titre de prestations de survivant se sont stabilisées, se situant entre 16 et 17 p. 100 de l'ensemble des sommes totales versées. Dans cette catégorie, les rentes de conjoint survivant ont représenté un pourcentage de 13,6 p. 100, les prestations pour orphelins de 1,3 p. 100 et les prestations de décès de 1,5 p. 100 du total des versements nets pour 1994. Depuis 1986, les prestations pour orphelins représentent une partie moins importante des sommes totales versées que les prestations de décès. Avant 1986, les prestations pour orphelins représentaient toujours une plus grande proportion des versements totaux que les prestations de décès. Ces tendances s'expliquent par le vieillissement du groupe de prestataires âgés de plus de 65 ans et par le taux de naissance moins élevé depuis l'explosion démographique (baby-boom).

TABLEAU II-1 Prestations du RPC, pourcentage des versements



Source: Données provenant de Planification et études stratégiques, Développement des ressources humaines Canada, janvier 1995.



TABLE DES
MATIÈRES

3. Raison d'être du programme et bien-fondé de son maintien en vigueur

A. Introduction

Le présent chapitre examine la raison d'être des prestations de survivant et d'autres éléments du RPC. La situation du Canada sur les plans social, démographique et économique a évolué de façon spectaculaire depuis le milieu des années 1960, moment où les dispositions de base à l'étude sont entrées en vigueur. La situation a même changé depuis les années 1970 et 1980, alors que de nouveaux éléments du RPC (p. ex., la retraite flexible, l'exclusion pour éducation des enfants et le partage des droits en cas de rupture du mariage) ont été adoptés.

Le chapitre est disposé de la façon suivante :

- exposé de la raison d'être initiale de divers éléments, au moment de l'adoption du RPC ou lorsque des ajouts ou des modifications importantes ont été apportés;
- exposé des changements qui, en ce qui concerne la situation sur les plans social, démographique et économique, peuvent influer sur la raison d'être du maintien en vigueur de divers éléments du RPC qui sont à l'étude;
- analyse des données justifiant le maintien en vigueur. Dans le cas de la rente de conjoint survivant, un certain nombre de questions d'ordre secondaire sont examinées;
- conclusion générale de l'analyse susmentionnée afin de répondre aux questions portant sur la raison d'être qui se trouvent dans le rapport de planification de l'évaluation.

B. Raison d'être initiale des prestations de survivant et d'autres prestations accessoires en général

1. Prestations de survivant en général

Le motif de l'adoption du RPC dans son ensemble consistait à protéger tous les travailleurs canadiens et leur famille contre la perte de revenus en raison du décès, de l'invalidité ou de la retraite des travailleurs. Quant aux prestations de survivant du RPC, elles ont été prévues pour régler d'éventuelles difficultés financières éprouvées par le conjoint survivant et les enfants à charge en cas de décès du principal soutien financier de la famille.

Le rôle principal du RPC consiste à assurer un remplacement du revenu, comme l'a indiqué le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social au moment de l'adoption du Régime. Il avait alors résumé la question de la façon suivante : «Si la retraite, le décès ou l'invalidité du chef de la famille prive celle-ci de son revenu régulier, il faut assurer à ces personnes le niveau de revenu auquel elles sont habituées». Le remplacement du revenu assuré par le RPC était lié aux revenus, et non seulement aux cotisations versées au programme. Les éléments «répartition du revenu» et «assurance» atténuent le rapport strict entre les cotisations versées et les prestations qui sont touchées. Par exemple, des cotisations ne sont versées que pour les revenus excédant l'exemption annuelle de base (EAB)¹, tandis que les prestations sont fondées sur le taux de revenu dans son intégralité, jusqu'à concurrence du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP).

Le tableau ci-dessous illustre cette situation pour deux exemples de salaires.

	Salaire correspondant à 20 p. 100 du MGAP	Salaire correspondant à 100 p. 100 du MGAP
Cotisations de base	10 % du MGAP	90 % du MGAP
Prestations	5 % du MGAP	25 % du MGAP
Ratio prestations-cotisations de base	50 %	28 %

Dans le cas des prestations d'invalidité et de survivant, l'élément assurance est compris dans le taux uniforme. Il s'agit d'un élément indépendant du dossier de rémunération du cotisant qui doit être payé une fois que le cotisant a satisfait aux critères d'admissibilité aux prestations. Par conséquent, les cotisants à faible revenu, les personnes invalides et les survivants touchent souvent, en proportion des cotisations qu'ils ont versées, des prestations beaucoup plus élevées que d'autres prestataires.

Des prestations de survivant du RPC peuvent aussi être substituées à de l'assurance-vie pour le principal soutien financier de la famille. Dans le cas des jeunes familles pour qui la demande d'assurance-vie est relativement plus élevée, les prestations de survivant peuvent être considérées comme un élément d'assurance-vie ainsi qu'un soutien du revenu. La substitution du RPC à l'assurance-vie serait plus fréquente chez les familles à faible revenu.

Avant l'adoption du RPC en 1966, les régimes privés de pension étaient en voie de devenir une partie de plus en plus importante des formules d'indemnisation négociées avec le secteur privé. Les régimes privés prenaient de plus en plus d'importance, surtout en Ontario, et en ils en auraient pris encore davantage en l'absence du RPC, selon le *Rapport du Groupe d'étude de la protection des régimes de retraite des salaires contre l'inflation* (1988). En 1960, 34 p. 100 des travailleurs canadiens avaient adhéré à des régimes de pension du secteur privé; en 1965, cette proportion était passée à 65 p. 100.

Des données plus récentes de Statistique Canada au sujet des régimes privés de pension indiquent qu'en 1993, 44,6 p. 100 des travailleurs rémunérés étaient protégés par de tels régimes. Une proportion de seulement 35,4 p. 100 de l'ensemble de la main-d'oeuvre était toutefois protégée par des régimes privés². L'Enquête sur le vieillissement et l'autonomie réalisée par Statistique Canada en 1991 révèle que les hommes sont beaucoup plus susceptibles que les femmes de bénéficier d'une pension liée à l'emploi. Selon les données du sondage mené auprès de conjoints survivants dans le cadre de notre

évaluation, 45 p. 100 des conjointes survivantes ont indiqué qu'elles touchent des revenus provenant de régimes privés de pension, mais les montants (proportion du revenu total du ménage) n'ont pas été déterminés.

Les cotisations à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) du secteur privé assurent un revenu aux conjoints survivants, car elles peuvent être transférées à leur nom au décès du cotisant. La majorité des Canadiens ne cotisent toutefois pas à des REER. Le rapport de 1993 de l'Institut canadien des actuaires cite un sondage qui révèle que 35 p. 100 des Canadiens cotisent à des REER, et les rapports publiés par Statistique Canada indiquent que seulement 26 p. 100 de tous les déclarants ont cotisé à un REER en 1993³. Selon les données de Revenu Canada pour l'année 1992, un plus faible pourcentage de femmes que d'hommes ont cotisé à des REER, et ce, dans tous les groupes d'âge. Les données concernant le retrait de REER révèlent que de nombreux Canadiens utilisent les sommes investies dans des REER avant leur retraite, ce qui en diminue l'efficacité à titre d'instrument assurant la protection du revenu de retraite. En ce qui concerne les revenus provenant de REER, notre sondage mené auprès de prestataires du RPC a indiqué qu'en 1995, 25 p. 100 des conjointes survivantes ont tiré un certain revenu d'un REER.

Les programmes d'indemnisation des travailleurs étaient auparavant une forme de sécurité sociale qui offrait une protection aux conjoints survivants et aux enfants. Ces programmes ont existé dans toutes les provinces à partir de 1950, à savoir bien avant l'adoption du Régime de pensions du Canada. L'indemnisation des travailleurs n'assure toutefois des prestations aux conjoints survivants que dans les cas où le décès est lié au travail.

2. Rentes de conjoint survivant

«Selon le contexte social qui régnait au moment de l'adoption du RPC, l'homme était considéré comme le soutien de la famille et il devait assurer la sécurité financière de sa femme et de ses enfants. La plupart des femmes mariées devaient rester au foyer sans toucher elles-mêmes un revenu. Les prestations de survivant ont donc été établies afin d'aider les veuves et les orphelins. Les veuves âgées de moins de 45 ans étaient toutefois jugées aptes à trouver un emploi rémunéré, à moins qu'elles n'aient été invalides ou qu'elles n'aient dû assurer des soins à des enfants à charge.»⁴

Dans le cas des veuves âgées de 65 ans ou plus, la pension de survivant représentait 60 p. 100 de la pension du mari. De plus, celles-ci touchaient un montant mensuel de 75 \$ par mois de la SV en 1966. Ce type de régime cadrait alors avec les principaux régimes publics de retraite prévus pour les employés et leur conjoint.

Les veuves âgées de moins de 65 ans recevaient 37,5 p. 100 de la somme à laquelle leur mari était admissible, plus 25 \$, pourvu qu'elles aient été âgées de plus de 45 ans et qu'elles aient eu des enfants à charge. Les veuves plus jeunes n'ayant pas d'enfants à charge ou n'étant pas invalides touchaient une somme proportionnelle (aucune prestation lorsqu'elles étaient âgées de moins de 35 ans).

Ce type de régime ne cadre pas avec d'autres régimes de pension. En effet, dans le cas des conjoints survivants âgés de moins de 65 ans, il semble que la rente de conjoint survivant consiste en partie en un «remplacement du revenu» et en partie en un «soutien du revenu». De fait, le taux uniforme simule nettement une proportion du montant provenant de la SV qu'auraient touchée les conjoints survivants âgés de plus de 65 ans.

Les changements apportés ultérieurement au RPC ont tous permis de reconnaître qu'il ne convenait plus de considérer toutes les femmes mariées comme des personnes au foyer et ont aboli la distinction entre les conjoints survivants de sexe masculin et ceux de sexe féminin. Les critères relatifs à l'âge, à l'invalidité et à la situation familiale sont toutefois demeurés en vigueur.

3. Prestations pour orphelins

La prestation pour orphelin, qui consistait en un montant fixe de 25 \$ par mois, était considérée comme une assurance en cas de décès du père. À l'origine, seulement une prestation par enfant pouvait être versée, même si les deux parents versaient des cotisations au RPC. Cette disposition a été modifiée en 1987 afin de faire la nuance entre «assurance» et «droit». Une limite de deux prestations par enfant a été établie.

Il semble que cette prestation ait été adoptée en s'inspirant des dispositions prévues par les programmes de sécurité sociale d'autres pays et par d'autres régimes de pension du Canada. Par exemple, la *Loi sur la pension de la fonction publique* (LPFP) assure, pour les cotisants décédés des prestations pour enfants jusqu'à ce que ces derniers atteignent l'âge de 21 ans, ou de 25 ans s'ils sont aux études à plein temps.

Ce type de prestations cadrerait aussi avec l'idée des prestations familiales et la nécessité d'assurer de l'aide pour les enfants au moment du décès du soutien de la famille, tel qu'il était perçu à ce moment-là.

4. Prestation de décès

L'examen du RPC effectué par Santé et Bien-être social Canada en 1992 présente un rare aperçu de la raison d'être de l'élément prestation de décès. Selon les auteurs, le versement d'une prestation au moment du décès d'un cotisant était jugé souhaitable à des fins d'équité et au sens pratique. Même lorsqu'il n'y avait pas de conjoint ou d'enfants survivants, il aurait seulement été juste de remettre une certaine somme en retour des cotisations versées au Régime, ne serait-ce que pour payer les frais funéraires. Si une pension était déjà versée, une demande de prestation de décès aurait indiqué que le versement de la pension devait prendre fin.⁵

Selon cette constatation, la raison d'être de la prestation de décès comportait les deux volets suivants :

1. assurer une prestation minimale lorsqu'aucune autre prestation n'était versée; cela aurait remplacé le «remboursement de cotisations» prévu en vertu d'un régime type de pension contributif;
2. inciter à signaler le décès d'un pensionné - cette approche fait partie d'un certain nombre de régimes de pension d'employeur.

Il est aussi fait mention des «frais funéraires», mais il semble que cette question ne constitue pas le motif principal.

5. Dispositions d'exclusion

Depuis son adoption en 1966, le RPC permet aux cotisants d'«exclure» de leur période de cotisation les années où leur revenu a été le plus faible. Cette disposition générale a toujours permis d'exclure, pour le calcul des prestations du RPC ou du RRQ, 15 p. 100 des années au cours desquelles le revenu a été le moins élevé. Étant donné que la période maximale de cotisation sera en définitive de quarante-sept ans pour les personnes prenant leur retraite à 65 ans ou plus (65-18), la disposition d'exclusion générale pourrait prévoir le versement de prestations intégrales si la personne a travaillé pendant quarante ans.

La disposition d'exclusion pour éducation des enfants a été intégrée au RPC en 1978 (bien que son entrée en vigueur ait été retardée jusqu'en 1983 en raison de l'opposition des provinces). Cette disposition permet aux parents d'exclure des années supplémentaires pour l'éducation d'enfants de moins de 7 ans. Le nombre d'années exclues pour l'éducation des enfants n'est pas limité à 15 p. 100; il n'est déterminé qu'en fonction du nombre d'années passées hors du marché du travail ou pendant lesquelles le revenu du cotisant est inférieur à son revenu moyen lorsque celui-ci s'occupe d'enfants âgés de moins de 7 ans.

La disposition d'exclusion pour éducation des enfants visait à éviter de pénaliser les cotisants (des femmes, pour la plupart) qui quittaient le marché du travail ou qui touchaient un faible revenu lorsqu'ils assuraient des soins à des enfants âgés de moins de 7 ans. Nous ne savons pas si un objectif plus précis visait à faire en sorte que de tels avantages soient à peu près l'équivalent de ceux assurés aux cotisants qui n'avaient pas quitté le marché du travail. Si tel était le cas, cet objectif n'a pas été atteint dans plusieurs cas, comme nous le verrons plus loin.

Selon l'Institut canadien des actuaires, la disposition d'exclusion générale est bonne pour les nombreux cotisants qui ne commencent pas à travailler avant le début de la vingtaine, qui sont sans emploi pendant certaines périodes ou qui doivent prendre une retraite anticipée. L'Institut reconnaît aussi que l'exclusion pour éducation des enfants est valable, car elle règle la question du manque de protection pour les personnes au foyer.

Les dispositions d'exclusion font effectivement augmenter le montant des prestations de retraite (et, par conséquent, des prestations de survivant). Les gains ouvrant droit à pension sont calculés en fonction des gains moyens à vie. En ne tenant pas compte des années à faible revenu, le revenu moyen qui sert à calculer le montant des prestations de retraite du RPC est plus élevé. Les dispositions d'exclusion permettent aux cotisants de ne pas tenir compte de certaines périodes à revenu faible ou nul et de conserver la valeur de leur pension acquise en dehors de ces périodes.

L'intégration au RPC d'une élément de flexibilité pour la retraite a permis de réduire la durée de l'éventuelle période de cotisation. Par exemple, une pension intégrale (toutefois réduite en raison de la préretraite) est offerte après 35,7 ans à une personne qui prend sa retraite à 60 ans. Cet élément ainsi que d'autres changements (exclusion pour éducation des enfants

et partage des droits) ont eu certaines répercussions imprévues sur la disposition d'exclusion. Il en sera davantage question au chapitre 5.

6. Partage des droits

Le partage des droits désigne la répartition, entre les membres d'un couple divorcé ou séparé, des droits à pension.⁶ Ce partage se fait en regroupant tous les droits à pension acquis par les deux conjoints au cours de toutes les années pendant lesquelles ils ont vécu ensemble et en les répartissant à parts égales entre les deux. Le partage des droits est obligatoire dans la plupart des cas de divorce. Il s'applique aux couples mariés légalement et aux conjoints de fait qui ont vécu ensemble pendant une année ou plus. Les droits ainsi partagés ne sont pas versés à l'un et à l'autre des conjoints, mais ils sont inscrits dans le dossier de rémunération qui permet de déterminer le montant des prestations de retraite, de survivant, d'invalidité et pour enfants. Le partage des droits a été adopté en 1978 en raison de la fréquence accrue des ruptures de mariage.

Le partage des droits reconnaît que les pensions constituent, pour le couple, un bien matrimonial qui doit être réparti à parts égales en cas de rupture du mariage.

7. Cession de prestations

Le motif de la cession d'une pension en cours de versement semble être fondé sur un argument invoquant l'équité - autant d'options devraient s'offrir aux conjoints non séparés qu'aux conjoints séparés. Cette disposition semble presque toujours avoir pour but de permettre une division du revenu aux fins de l'impôt sur le revenu. Elle assure toutefois à un conjoint dont la participation à la vie active est faible ou nulle une pension en son nom propre, comme cela est actuellement le cas avec la SV et le SRG ainsi qu'avec la prestation fondée sur le revenu qui est proposée pour les personnes âgées.

C. Changements de situation sur les plans social, démographique et économique

Il faut reconnaître que la plupart des prestations étudiées dans le cadre de l'évaluation s'adressent principalement aux femmes. En effet, 90 p. 100 des conjoints survivants sont des femmes, les prestations pour orphelins sont la plupart du temps versées à des enfants qui ont perdu leur père, et le partage des droits vise en grande partie à aider les femmes. La disposition d'exclusion générale profite davantage aux personnes qui ont un revenu irrégulier, comparativement à celles dont le revenu est plus uniforme. Dans l'ensemble, les femmes ont un revenu plus irrégulier que les hommes.

Au milieu des années 1960, la famille canadienne type était composée d'un homme qui assurait le soutien financier et d'une femme au foyer qui prenait soin des enfants. En plus d'apporter des contraintes financières immédiates pour la cellule familiale, le décès de l'homme compromettait aussi l'épargne-retraite du couple. Le tableau III-1 présente certains des changements-clés qui sont survenus au cours des dernières années ainsi que les incidences que pourraient avoir ces changements sur la raison d'être de divers éléments. Dans la partie suivante, nous examinons la raison d'être du programme, compte tenu des changements qui se sont produits sur le plan social.

TABLEAU III-1 Changements-clés qui, dans le contexte familial canadien, influent sur la raison d'être du programme

Changement	Incidence sur la raison d'être / Commentaires

<p>Augmentation spectaculaire du nombre de femmes faisant partie de la population active</p>	<p>La hausse du revenu chez les femmes et l'augmentation de leurs propres droits à retraite pourraient enlever du poids à la raison d'être de prestations fondées sur la dépendance. Par ailleurs, les familles à deux revenus comptent sur ces deux revenus pour leurs dépenses courantes et pour leurs dépenses éventuelles lorsqu'elles seront à la retraite. La perte d'un membre touchant un revenu nécessite encore le remplacement de ce revenu.</p>
<p>Taux élevés de divorce et augmentation du nombre d'unions de fait</p>	<p>Situation facilitée par la reconnaissance des conjoints de fait et l'adoption du partage des droits.</p>
<p>Attitudes changeantes à l'égard de la discrimination fondée sur l'âge et sur le sexe</p>	<p>Les pratiques ouvertement discriminatoires (prestations versées aux veuves seulement et fin des prestations s'il y a remariage) ont été éliminées. La distinction fondée sur l'âge dans les programmes de retraite et d'assurance est encore essentielle pour assurer un fonctionnement efficient des programmes. D'autres questions (distinctions fondées sur l'âge et la situation familiale pour les prestations avant retraite et conjoints du même sexe) font encore l'objet de discussions.</p>
<p>Davantage de formules d'emploi atypiques, surtout chez les femmes</p>	<p>Ne change en rien la raison d'être des prestations de survivant et d'autres prestations accessoires. De fait, celles-ci peuvent s'avérer davantage nécessaires, car les prestations fournies par les employeurs peuvent être moindres pour le travail à temps partiel, le travail indépendant, le travail bénévole, etc.</p>
<p>Passage d'une sécurité sociale fondée sur l'"admissibilité", à des prestations "fondées sur le revenu" (p. ex., au crédit d'impôt pour enfants et à la prestation proposée pour personnes âgées)</p>	<p>Il est encore nécessaire d'offrir un programme de remplacement du revenu de base. La diminution du nombre d'emplois à vie rend encore plus nécessaire le RPC comme régime de base.</p>

D. Analyse d'éléments probants de la raison d'être

1. Prestations de conjoint survivant

a) Conjoints survivants avant retraite par rapport à conjoints survivants après retraite

En traitant de la raison d'être des prestations de conjoint survivant, les personnes interrogées et le groupe de spécialistes ont fait une nette distinction entre les prestations de survivant avant retraite, c.-à-d. celles versées aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans, et les prestations après retraite versées aux conjoints survivants âgés de 65 ans ou plus.

La prestation après retraite représente 60 p. 100 de la prestation qui aurait été versée au cotisant s'il n'était pas décédé. Elle est versée au conjoint survivant pendant toute sa vie. Tous se sont entendus pour dire que cette prestation avait toujours sa raison d'être, étant donné qu'elle représente le revenu familial résiduel nécessaire après la retraite en se fondant sur la pension accumulée par le cotisant. Elle est nettement considérée comme un «remplacement du revenu». Elle cadre avec le type de prestations prescrites par la législation sur les pensions dans les régimes de retraite du secteur privé ainsi qu'avec les prestations de survivant après retraite offertes dans d'autres pays examinés dans le cadre de l'étude des prestations offertes sur la scène internationale.

On s'entend beaucoup moins au sujet des questions liées aux prestations de survivant avant retraite, qui sont considérées jusqu'à un certain point comme des prestations d'assurance. Ces questions sont abordées plus en détail ci-dessous.

b) Taux uniformes

Le RPC dans son ensemble est généralement considéré comme un programme de remplacement du revenu, c'est-à-dire que les prestations sont liées aux cotisations versées (qui sont fondées sur le revenu touché au cours de la période de cotisation). Bien qu'une certaine redistribution du revenu soit tolérée, tous s'entendent généralement pour dire qu'elle devrait être réduite au minimum. Ce point de vue est partagé par les personnes interrogées et par le groupe de spécialistes.

Dans le cas des prestations de survivant avant retraite, la formule utilisée comprend un taux uniforme qui n'est pas relié au dossier de rémunération du cotisant décédé. Il y a donc un élément de «soutien du revenu» ou d'assurance ainsi qu'un remplacement du revenu. Les personnes interrogées ainsi que le groupe de spécialistes ont jugé que la raison d'être de ces prestations est moins claire que celle des prestations après retraite.

Selon un des intervenants interrogés, le RPC devrait être strictement un régime de pension et aucun taux uniforme ne devrait s'appliquer aux prestations de survivant. Pour d'autres personnes, il y a lieu d'assurer un soutien du revenu, étant donné que des personnes peuvent mourir jeune. Dans le cas contraire, le décès d'un conjoint pourrait donner lieu au versement de prestations infimes et inutiles fondées uniquement sur le montant des cotisations.

Selon notre examen de la documentation, le RPC a été conçu en tenant compte de tous les programmes sociaux de retraite, y compris la SV. La prestation uniforme de survivant comporte donc une simulation de l'élément SV pour les personnes âgées de moins de 65 ans (ce qui a été confirmé par des agents du RPC; de fait, le taux uniforme initial représentait le tiers de la SV au moment de l'adoption du RPC).

L'adoption de l'allocation au conjoint-veufs et veuves, la mise en place de prestations pour enfants en se fondant sur le revenu et le remplacement éventuel de la SV par une prestation pour personnes âgées fondée entièrement sur le revenu sont autant de mesures qui portent à se demander si le concept original consistant à simuler la SV est toujours valable.

Il est à noter que malgré ce qui est indiqué ci-dessus, la plupart des personnes interrogées et le groupe de spécialistes s'entendent pour dire que les prestations à taux uniforme sont encore nécessaires et utiles. Par ailleurs, certaines personnes ont indiqué qu'il faut faire preuve de prudence pour le recours à un programme contributif de sécurité sociale fondé sur des cotisations sociales lorsqu'il s'agit d'assurer un soutien du revenu, et ce, quelle que soit la valeur de ce programme.

c) Structure fondée sur l'âge et la situation familiale

Les prestations de survivant avant retraite sont fondées sur les «besoins perçus», c'est-à-dire qu'elles sont adaptées aux besoins des personnes que les stratégies considèrent comme les plus nécessiteuses. Ces personnes sont notamment les conjoints survivants âgés, quelle que soit leur situation familiale, ainsi que les conjoints survivants ayant des enfants à charge et les conjoints survivants invalides. Au début, les stratégies jugeaient que les veuves, mais non les veufs (sauf ceux

se trouvant dans des situations exceptionnelles) et les veuves remariées, avaient besoin d'aide.

Les changements dans les attitudes de la société ont mené à l'élimination de certaines de ces distinctions. Selon les commentaires obtenus des spécialistes et des autres personnes interrogées, il n'y a pas eu unanimité au sujet de l'abolition des derniers critères concernant l'âge et la situation familiale. L'attribution de telles prestations à tous les conjoints survivants âgés de moins de 45 ans et n'ayant pas d'enfants à charge ferait augmenter quelque peu les coûts. Par ailleurs, afin d'assurer la neutralité des coûts, un tel changement réduirait le montant moyen des prestations versées aux groupes cibles actuels. La conformité aux principes de la Charte des droits pourrait donner lieu à des conflits en ce qui concerne le ciblage des prestations vers les personnes jugées les plus nécessiteuses.

Parmi les pays ayant fait l'objet de comparaisons⁷, seul le Royaume-Uni dispose d'une structure semblable à celle du Canada, selon laquelle les prestations avant retraite sont liées aux besoins perçus. Il se peut qu'au Canada, la raison d'être du versement de PS à de jeunes conjoints survivants ayant des enfants à charge constitue une indication du droit à des «prestations familiales». Dans un tel cas, une prestation uniforme, mais moindre pour le conjoint, jumelée à des prestations pour enfants accrues, pourrait être plus justifiée.

Tous se sont toutefois entendus pour dire que les prestations ne devraient pas être réduites pour les conjoints survivants plus âgés, étant donné la difficulté qu'ont ces personnes à réintégrer le marché du travail ou à travailler davantage ainsi que le peu d'autres recours leur permettant d'atténuer la perte de leur revenu familial.

La conclusion à tirer des points de vue émis par les spécialistes et les principaux répondants est qu'il faudrait peut-être revoir la structure actuelle compte tenu de l'évolution du contexte social. L'orientation des changements n'a toutefois pas été précisée, comme nous le verrons plus loin.

d) Autres sources de revenu pour les conjoints survivants

Les conjoints survivants peuvent avoir droit à des prestations de conjoint survivant en vertu de régimes privés de pension et de régimes d'assurance-vie collective ou individuelle. Pour certains, les revenus provenant de ces sources peuvent être suffisants et les prestations de survivant du RPC peuvent ne pas s'avérer nécessaires. D'aucuns pourraient prétendre que l'existence de ces autres sources de revenu enlève à la raison d'être des prestations de survivant du RPC. Celles-ci n'ont toutefois pas été intégrées pour rien au régime. Par exemple, des régimes de pension du secteur privé sont souvent intégrés au RPC, bien que la situation ne soit pas parfaite en ce qui concerne les prestations de survivant. Il se peut aussi que les prestations visées en provenance de régimes d'assurance individuelle ou collective soient établies compte tenu des prestations prévues du RPC. Il serait donc difficile d'abolir ces prestations sans causer préjudice aux conjoints survivants, surtout ceux ayant les revenus les plus faibles, ou sans accroître les coûts d'autres éléments de la sécurité sociale.

Lorsqu'il a été demandé si le gouvernement fédéral devait assurer des prestations de survivant, les personnes interrogées ont été unanimes à dire que le versement de ces prestations par l'entremise du RPC (c.-à-d. du gouvernement fédéral) constituait la méthode la plus rentable et la plus convenable. Il est jugé que les prestations de survivant sont liées de près aux prestations de retraite et qu'elles devraient provenir de la même source.

e) Suffisance des prestations de survivant dans le contexte actuel

Les pensions publiques n'ont jamais visé à assurer la protection de tous les gains ou du revenu dans son intégralité. Le RPC a été conçu pour «aider» à fournir un revenu de retraite et d'autres prestations accessoires. Il semble que le but ait consisté à remplacer environ 40 p. 100 du revenu d'un cotisant seul, jusqu'à concurrence d'un plafond correspondant au revenu annuel moyen des travailleurs, les sommes versées provenant à la fois de la SV et du RPC. Une protection supplémentaire pouvait être obtenue auprès du secteur privé afin d'assurer un remplacement suffisant du revenu au moment de la retraite ou du décès du cotisant ou si celui-ci devenait invalide. L'objectif concernant la protection totale n'a pas été précisé.

Compte tenu de cette approche, il est difficile d'évaluer la suffisance des prestations de survivant du RPC. Selon les données présentées au chapitre 4, très peu de personnes comptent uniquement sur ces prestations pour assurer leur subsistance, ce qui correspond à l'objectif. Ces prestations représentent toutefois une proportion importante du revenu de nombreuses personnes. Sur le plan qualitatif, leur maintien en vigueur ne peut donc pas être mis en question.

f) Conclusions

Le maintien en vigueur des prestations de survivant après retraite sous leur forme actuelle a nettement sa raison d'être, et les personnes interrogées ainsi que les spécialistes l'appuient. Cette conclusion peut probablement aussi s'appliquer pour les conjoints survivants avant retraite les plus âgés (de plus de 55 ans). Ceux-ci constituent la grande majorité de tous les conjoints survivants. La mortalité à un âge de plus en plus avancé ne fera qu'accroître cette proportion à l'avenir.

Bien que la raison d'être des prestations de survivant avant retraite soit aussi confirmée par tous les sondés, l'appui est moins ferme à l'égard de la structure actuelle (qui, sauf pour l'abolition de particularités ouvertement discriminatoires, est demeurée la même depuis l'adoption du régime). On s'entend généralement pour dire que le régime actuel, qui combine le remplacement et le soutien du revenu, n'est pas «parfait», mais qu'il répond aux besoins des conjoints survivants et qu'il doit être maintenu en vigueur.

Les réponses ont été moins unanimes en ce qui concerne la structure fondée sur l'âge et la situation familiale, étant donné les préoccupations liées à la Charte ainsi que l'évolution de la structure familiale, ce qui comprend des questions comme l'aide aux parents et à des membres de la famille qui sont âgés ou invalides ainsi que les enfants à charge et les questions touchant les conjoints du même sexe et les unions ayant un motif financier.

À l'origine, la suffisance des prestations n'avait pas été déterminée. Les prestations actuelles remplacent toutefois en grande partie la même proportion du revenu qu'au moment où le RPC a été adopté.

2. Prestations pour orphelins

Des prestations à taux uniforme pour orphelins sont versées aux enfants d'un cotisant décédé. Il s'agit de leur assurer un soutien financier. Ces prestations sont versées sans conditions jusqu'à l'âge de 18 ans, et elles peuvent l'être jusqu'à l'âge de 25 ans pour un enfant qui est aux études à plein temps.

Beaucoup moins de répondants ont émis une opinion au sujet de la raison d'être des prestations pour orphelins, comparativement à celle des prestations de conjoint survivant. Ceux qui l'ont fait les ont toutefois prises dans un contexte de «prestations familiales», qui sont particulièrement utiles en cas de décès d'un cotisant ayant une jeune famille.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le niveau des prestations de survivant a, au départ, été établi en tenant compte de tout l'éventail des prestations sociales. Jusqu'ici, les prestations pour enfants sont celles qui ont fait l'objet des changements les plus radicaux. En effet, des prestations «universelles» qu'elles étaient, elles sont devenues des prestations destinées aux familles à faible revenu et elles ont cessé d'être versées aux familles à revenu élevé. Compte tenu de ces changements, les spécialistes ont jugé qu'il faudrait revoir la raison d'être des prestations pour orphelins sous leur forme originale.

Certains répondants ont mis en question le versement de prestations après l'âge de 18 ans si l'enfant poursuit ses études. Bien que le motif soit clair (aider les enfants d'un cotisant décédé qui sont aux études), la question de l'uniformité de l'âge pour l'interruption des prestations a été invoquée comme motif pour l'abolition de cette disposition. L'argument contraire soulignerait toutefois la valeur de l'investissement dans le capital humain.

Il n'a pas beaucoup été question de ces prestations. La majorité des répondants jugent toutefois qu'elles ne coûtent pas cher et qu'il ne convient pas de les abolir.

3. Prestations de décès

La raison d'être d'origine est demeurée la même, à savoir assurer une prestation minimale de base et encourager les gens à signaler les décès. Cette prestation a toutefois donné lieu à peu de commentaires, autant de la part des spécialistes que de celle des autres personnes interrogées. Les données provenant de l'étude à caractère international étaient variables. En effet, les prestations de décès versées dans certains pays sont moins élevées qu'au Canada, tandis qu'elles sont beaucoup plus élevées dans d'autres pays.

En résumé, un certain nombre de répondants ont mis en question la nécessité d'offrir ces prestations au sein de la société contemporaine. Ceux qui les voient uniquement comme un moyen d'aider à supporter les frais funéraires croient qu'à part les personnes totalement indigentes, peu de personnes n'auraient pas les moyens de payer des funérailles simples. Comme dans le cas des prestations pour orphelins, les prestations de décès n'ont pas été considérées comme un élément très coûteux du RPC et peu de personnes ont recommandé leur abolition.

4. Dispositions d'exclusion générale

L'exclusion générale de 15 p. 100 des années pendant lesquelles le revenu a été le moins élevé au cours de la période de cotisation constitue un point saillant depuis l'adoption du RPC. Bien qu'elle ait visé à éliminer les effets négatifs sur la pension du RPC d'années d'absence de la population active ou de faible participation à celle-ci en raison de maladies, du chômage et de la poursuite d'études, ces motifs bien précis n'avaient pas été intégrés au Régime. Il s'agissait d'une exclusion de nature «générale». L'exclusion bien précise s'appliquait aux mois pendant lesquels étaient touchées des prestations d'invalidité du RPC. (Le corollaire de cette situation est que les personnes ayant touché pendant longtemps des prestations d'invalidité du RPC sont pratiquement les seules à toucher une pension de retraite à 100 p. 100 du RPC. Autrement dit, il est extrêmement difficile d'être admissible à une pension à 100 p. 100, même en ayant recours à l'exclusion générale.)

Les changements apportés au RPC depuis son adoption, en particulier la flexibilité pour l'âge de la retraite et l'adoption de l'exclusion pour éducation des enfants et du partage des droits, ont eu certaines répercussions imprévues sur l'exclusion générale. Le chapitre 5 traite de ces questions de façon plus approfondie, tout en présentant des exemples. Certains des intervenants interrogés ont semblé au courant de ces questions, tandis que d'autres en ont minimisé l'importance. Certains répondants ont mis en question la raison d'être fondamentale de la disposition d'exclusion, à savoir sa place dans un régime contributif d'assurance sociale. D'autres ont toutefois appuyé sa raison d'être d'origine.

Le groupe de spécialistes a fortement appuyé la raison d'être initiale des dispositions et a jugé qu'elles étaient même encore plus nécessaires dans la situation économique actuelle et en pleine évolution, situation qui comporte une moins grande sécurité d'emploi, plus d'emploi atypique et de la difficulté pour les jeunes à se trouver un premier emploi.

Les répondants n'ont pas appuyé l'établissement d'un lien entre l'exclusion et des causes d'absence bien précises autres que l'exclusion pour éducation des enfants, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Le groupe n'a pas semblé se préoccuper des anomalies susmentionnées. Il a toutefois été proposé de revoir le pourcentage de 15 p. 100 compte tenu de la situation changeante sur les plans économique et social (voir le chapitre 7 qui traite de ce point de façon plus approfondie).

Par rapport aux pays avec lesquels nous avons fait des comparaisons, une exclusion définie comme la proportion d'une période fixe de cotisation semblerait s'apparenter davantage aux systèmes présentés dans notre étude à caractère international. Comme l'indique notre rapport concernant cette étude, il est plutôt difficile de faire des comparaisons directes avec le système d'exclusion du RPC. Le système le plus semblable est probablement celui du Royaume-Uni, qui prévoit une période de cotisation fixe de vingt ans. Le système des États-Unis entrerait dans la même catégorie, bien que le mode d'établissement des prestations en ce qui concerne les niveaux de revenus et le nombre d'années de cotisation soit beaucoup plus complexe que celui du RPC.

5. Disposition d'exclusion pour éducation des enfants

Au moment de son adoption, le RPC ne prévoyait pas d'exclusion pour éducation des enfants. Cette disposition est entrée en vigueur en 1983 avec effet rétroactif à compter de 1978 en raison de la plus grande intégration des femmes au marché du travail. Il s'agissait aussi de protéger les cotisants qui quittaient le marché du travail afin d'élever de jeunes enfants contre l'effet négatif pour leur pension du RPC qu'auraient eues des années de revenu faible ou nul. Il est à noter qu'il n'y a aucune limite quant au nombre d'années pouvant être exclues à cette fin, comparativement à la limite s'appliquant à la disposition d'exclusion générale.

Le maintien en vigueur de cette disposition a fait l'objet d'un solide appui, car il s'agit d'un moyen d'encourager les femmes à demeurer à long terme au sein de la population active, tout en prenant le temps d'élever une famille. Des répondants ont manifesté certaines préoccupations relativement à cette disposition. En voici quelques exemples :

- elle est injuste pour les personnes qui réintègrent la population active peu de temps après la naissance de leur(s) enfant(s).
- il s'agit d'une disposition de redistribution qui n'a pas sa place dans un programme d'assurance sociale fondé sur le revenu.
- elle ne reconnaît pas la contribution des femmes aux soins prodigues aux parents âgés ou invalides, comparativement à ceux assurés aux jeunes enfants.

Malgré ces lacunes, le groupe de spécialistes a manifesté un appui particulièrement solide pour le maintien en vigueur de cette disposition, tandis que les avis ont été plus partagés chez les principaux répondants.

6. Partage des droits

Le partage des droits en cas de rupture du mariage est entré en vigueur en 1978, c'est-à-dire douze ans après l'adoption du RPC. Ces dispositions reconnaissent la nouvelle réalité sociale, qui donne lieu à des taux plus élevés de divorce et à une moins grande probabilité d'union pour la vie, comparativement aux époques antérieures.

Des modifications apportées par la suite à ces dispositions ont reconnu les unions de fait, la séparation ainsi que le divorce ou l'annulation du mariage. D'autres modifications ont rendu ces dispositions obligatoires plutôt que volontaires, du moins en principe. En cas de séparation, le partage des droits ne s'applique que pour le RPC.

Il appartient aux provinces de décider si ces dispositions peuvent s'appliquer de façon volontaire, permettant ainsi aux couples de négocier les droits afférents au RPC de la même façon que d'autres biens matrimoniaux. Seules la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont jusqu'à maintenant tiré parti de ces dispositions. Au Québec, la situation serait semblable à celle de ces deux provinces, mais le Code civil est quelque peu différent des lois en vigueur dans les neuf autres provinces.

La raison d'être de ces dispositions a obtenu un appui solide en raison du taux élevé de rupture de mariage et de l'acceptation générale du partage des biens acquis pendant la durée de l'union. Le caractère obligatoire de l'approche a aussi fait l'objet d'un fort appui. Il est à noter qu'une proportion importante des personnes interrogées ne savaient pas que ces dispositions étaient déjà obligatoires et qu'elles ont recommandé de les rendre obligatoires. Cela montre bien que ces dispositions sont peu connues et que de bons moyens n'ont pas encore été pris pour assurer leur application et pour en faire connaître l'existence.

Il convient de faire remarquer la divergence d'opinions (notée dans les divers sondages) entre, d'une part, les spécialistes et les principaux répondants et, d'autre part, le grand public en ce qui concerne le caractère obligatoire du partage des droits. Dans l'ensemble, le grand public semble appuyer le «libre choix» et il s'oppose à des dispositions obligatoires qui limitent ce choix. Quant aux spécialistes, ils reconnaissent que les parties (surtout les femmes) peuvent être mal informées au sujet de la valeur de leurs droits et qu'elles peuvent avoir tendance à accepter trop facilement de faire des compromis. Les spécialistes croient que la limitation du choix est justifiée dans un tel cas en raison de l'asymétrie que présentent les connaissances et le pouvoir de négociation chez les deux parties en cause dans la rupture d'un mariage.

L'étude à caractère international a révélé qu'aucun autre pays n'a adopté le partage des droits. Certains pays assurent toutefois des prestations proportionnelles de survivant, tandis que d'autres envisagent d'adopter des dispositions prescrivant le partage des droits.

7. Cession des prestations

Même lorsqu'il n'y a pas rupture du mariage, les conjoints touchant une pension du RPC peuvent s'attribuer l'un et l'autre la moitié de ladite pension. Il n'a pas beaucoup été question de cette disposition. Elle a toutefois donné lieu à des avis partagés.

D'une part, cette disposition est considérée purement comme un instrument permettant de diviser le revenu afin de payer moins d'impôts. La raison d'être de cette disposition a été jugée discutable, surtout que les «traitements spéciaux» réservés aux personnes âgées semblent être en voie de disparaître. D'autre part, il est jugé qu'elle permet à un conjoint n'ayant peut-être pas de revenu de disposer d'un droit à pension en son propre nom. Il s'agit d'une disposition semblable à celles qui s'appliquent actuellement à la SV et au SRG ainsi qu'aux prestations proposées pour les personnes âgées.

E. Résumé

Malgré les situations changeantes, les prestations de conjoint survivant sont très manifestement nécessaires. Les prestations de survivant après retraite sous leur forme actuelle ont nettement leur raison d'être. Les répondants s'entendent pour dire qu'il faut maintenir en vigueur les prestations de survivant avant retraite sous leur forme actuelle, mais cette unanimité est moins solide qu'en ce qui concerne les prestations après retraite. Certains spécialistes mettent en question les prestations à taux uniforme et les critères fondés sur l'âge et la situation familiale. Les prestataires ont eu tendance à préconiser le statu quo lorsqu'il leur a été demandé si le montant des prestations devrait varier en fonction de l'âge du conjoint survivant et si des prestations devraient être versées en fonction du revenu du conjoint survivant.

En ce qui concerne les prestations pour orphelins et la prestation de décès, le groupe de spécialistes et les principaux

répondants se sont montrés beaucoup moins volubiles. Les prestataires appuient les règles actuelles. Dans l'ensemble, les spécialistes se disent moins en faveur de la raison d'être de ces prestations que dans le cas des prestations de conjoint survivant. Par contre, peu de personnes recommandent d'abolir ces prestations, en partie parce que cela ne permettrait que de réaliser des économies peu importantes.

La suffisance des prestations a été confirmée sur le plan qualitatif par rapport à l'objectif original et implicite de remplacement, mais l'interaction avec d'autres nouveaux programmes sociaux a été mise en question.

Enfin, un appui vigoureux a été manifesté à l'égard du maintien du versement, par le gouvernement fédéral (c.-à-d. le RPC), de prestations de survivant.

Les répondants ont appuyé le maintien en vigueur de la disposition d'exclusion générale, et ils ont même recommandé d'en élargir la portée compte tenu de l'instabilité du marché du travail. Malgré les changements en ce qui concerne la participation à la vie active des mères, il a été indiqué qu'il est nécessaire de conserver la disposition d'exclusion pour éducation des enfants.

Les spécialistes ont appuyé fermement le maintien en vigueur du partage des droits en cas de rupture du mariage. La cession de pensions lorsqu'il n'y a pas de rupture du mariage a toutefois été mise en question.



TABLE DES
MATIÈRES

4. Atteinte des objectifs - prestations de survivant

Dans le présent chapitre, nous dressons le profil des prestataires actuels d'une rente de conjoint survivant (RCS) et nous examinons la mesure dans laquelle les prestations contribuent à l'atteinte de l'objectif du programme, qui consiste à offrir une protection du revenu aux survivants d'un cotisant au RPC qui est décédé. Nous examinons ensuite le bien-fondé de différentes règles concernant l'admissibilité en étudiant les opinions émises par des conjoints survivants et par le grand public ainsi qu'en simulant les incidences d'éventuelles modifications des règles.

A. Profil des prestataires actuels

1. Sources de données administratives

Le nombre de prestataires d'une rente de survivant du RPC a augmenté rapidement au cours des trois dernières décennies, passant de moins de 100 000 au début des années 1970 à 735 345 en janvier 1996. Au cours de ce mois, 88,9 p. 100 des prestataires étaient des femmes, et 72,4 p. 100 d'entre elles étaient âgées de plus de 65 ans. Le tableau IV-1 montre que le nombre de prestataires âgés de moins de 45 ans est en effet très peu élevé.

Au total, 2,2 milliards de dollars ont été consacrés aux rentes de survivant en 1995, ce qui comprend le montant des rentes versées à des conjoints survivants qui vivent à l'étranger. En janvier 1996, les dépenses nationales liées à ces prestations se chiffraient à 180,7 millions de dollars, et la prestation moyenne était de 244,01 \$. Les jeunes prestataires de sexe féminin C celles qui n'ont pas l'âge de la retraite C ne représentaient que 27,6 p. 100 des prestataires, mais elles touchaient 32 p. 100 de l'argent versé en prestations à des conjointes survivantes. Des détails au sujet de la prestation mensuelle versée aux conjoints survivants sont présentés ci-dessous. Prestation mensuelle de conjoint survivant :

- conjoint âgé de moins de 65 ans : 127,04 \$ + 37,5 p. 100 de la pension de retraite du cotisant décédé (maximum de 399,70 \$ en 1996); à moins qu'il ne soit invalide ou qu'il n'ait des enfants à charge, un conjoint âgé de moins de 45 ans touche des prestations réduites, tandis que des prestations ne sont pas versées aux conjoints survivants âgés de moins de 35 ans.

TABLEAU IV-1

Hommes	Femmes
--------	--------

Age	Nombre	Montant	Moyenne	Nombre	Montant	Moyenne
		\$	\$		\$	\$
-25	3	372	124,04	150	34 568	230,45
25-29	50	10 255	205,09	864	218 734	253,4
30-34	356	82 262	231,07	3 343	954 616	285,63
35-39	1 216	276 316	227,48	7 515	2 090 178	278,02
40-44	2 570	584 381	227,51	13 572	3 547 893	261,25
45-49	4 360	1 078 836	247,54	22 157	6 371 669	287,24
50-54	5 768	1 487 771	257,88	29 833	9 243 061	309,44
55-59	7 106	1 845 721	259,70	41 850	13 510 723	321,27
60-64	10 028	2 229 200	215,56	61 572	19 371 065	311,55
65-69	12 637	805 144	61,57	89 126	22 985 669	255,24
70-74	13 383	859 515	62,74	118 110	29 500 192	247,42
75-79	11 127	1 210 958	106,00	114 766	27 344 080	236,51
80+	13 468	1 890 120	136,32	150 415	33 244 467	219,99
Total	82 072	12 360 850	148,18	653 273	168 416 914	256,05

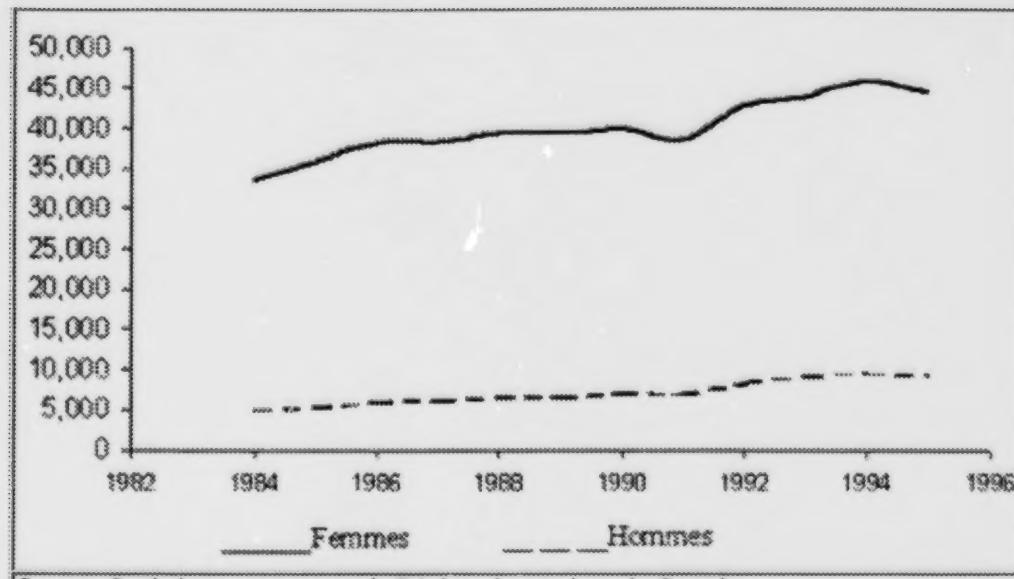
*Ces montants ne comprennent pas les prestations du RRQ ou les prestations versées par l'entremise de régimes complémentaires ou en vertu d'ententes internationales sur la sécurité sociale. Source : Régime de pensions du Canada, Bulletin statistique, janvier 1996.

- conjoints âgés de 65 ans ou plus : 60 p. 100 de la pension de retraite du cotisant décédé (maximum de 436,25 \$ en 1996)
- si le conjoint survivant a aussi droit à des prestations de retraite ou d'invalidité, la prestation combinée est assujettie à divers montants maximaux. 8

L'examen des prestations annuelles selon l'âge au début du versement des prestations a révélé le même scénario pour les hommes et pour les femmes. Les données concernant les hommes à partir de 1977 (la première année où ces données ont été examinées) et les données concernant les femmes recueillies depuis 1982 ont révélé une nette tendance voulant que les personnes qui ont commencé à toucher des prestations après l'âge de 65 ans obtiennent des montants moins élevés que les personnes qui ont commencé à toucher des prestations avant l'âge de 65 ans. La discontinuité des prestations moyennes entre les groupes d'âge des 60 à 64 ans et des 65 à 69 ans que montre le tableau est attribuable au passage de prestations avant retraite, qui sont constituées d'une prestation proportionnelle au revenu et d'une prestation uniforme, à des prestations après retraite, qui sont seulement proportionnelles au revenu. La diminution des prestations moyennes se remarque surtout chez les hommes, pour qui les pensions sont fondées sur le faible revenu de leur conjointe décédée. Cet effet se voit moins avant la retraite en raison de la prestation uniforme.

Le tableau IV-2 illustre la tendance que présente le nombre de nouvelles rentes de conjoint survivant depuis 1984. Jusqu'à tout récemment, ce nombre augmentait régulièrement chaque année autant chez les hommes que chez les femmes. Cette tendance reflète la situation démographique chez les cotisants au RPC et leur famille. Les données⁹ indiquent toutefois qu'à partir de 1995, le nombre de nouveaux prestataires pourrait commencer à se stabiliser, voire à diminuer quelque peu.

TABLEAU IV-2 Nombre de nouvelles rentes de conjoint survivant, selon le sexe et par année

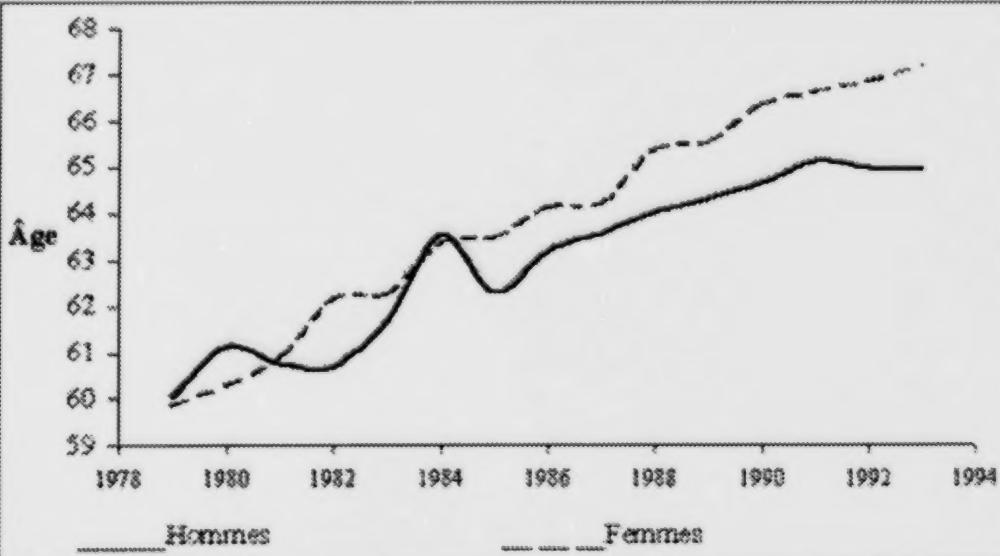


Source: Statistiques concernant le Régime de pensions du Canada

L'analyse d'autres données montre ce qui suit :

- une hausse spectaculaire de la proportion de pensions versées à des femmes âgées de plus de 75 ans - une augmentation de 24 p. 100, de 1984 à 1995.
- une tendance constante à la hausse pour l'âge moyen des nouveaux prestataires. (Voir le tableau IV-3.)
- une augmentation du nombre moyen d'années d'obtention d'une rente de conjoint survivant. Pour les prestataires âgés de plus de 75 ans, la durée moyenne des prestations est passée de 5,5 années en 1976 à 11,5 années en 1995.

TABLEAU IV-3 Âge moyen au début du versement de la rente de conjoint survivant, selon le sexe



Source: Tiré du fichier permanent des prestations du Régime de pensions du Canada

Il y a tendance à la baisse pour la participation à la vie active chez les prestataires. La durée annuelle moyenne d'emploi est

passée de 12 à 5 semaines chez les conjointes survivantes et de 21 à 11 semaines chez les conjoints survivants de sexe masculin, ce qui reflète l'augmentation de l'âge moyen des prestataires. Cela correspond aussi à la baisse du revenu d'emploi.¹⁰

2. Caractéristiques des prestataires : Résultats du sondage

Le sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant du RPC présente des caractéristiques des prestataires que ne permettent pas d'obtenir les données administratives du RPC. Les répondants à ce sondage¹¹ mené en 1996 sont des participants au Conseil national des foyers, de Réalités canadiennes, qui avaient indiqué, dans un sondage précédent, qu'ils touchaient une rente de conjoint survivant du RPC. Rappelons que ce Conseil, qui est établi en permanence, représente la population de l'ensemble du Canada. Ses membres répondent, de temps à autre, à des questionnaires portant sur divers sujets.

Chez les personnes admises comme répondants, c.-à-d. celles qui ont indiqué qu'elles touchaient une rente de conjoint survivant, le taux de réponse a été de 81 p. 100. Les résultats que nous présentons ont été pondérés afin de refléter les proportions connues de prestataires de sexes masculin et féminin, par province. Nous n'avons aucune raison de croire que les résultats sont déformés de quelque façon que ce soit et qu'ils pourraient atténuer l'utilité du profil ou nuire à l'interprétation des opinions émises en ce qui concerne les questions de principe liées au RPC. Nous remarquons toutefois que nos répondants présentent peut-être un niveau de scolarité un peu plus élevé que pour l'ensemble des prestataires et qu'il y a surreprésentation pour les femmes ayant déjà touché un revenu d'emploi.¹²

Comme le montre le tableau IV-1, la majorité des répondants au sondage sont des femmes. Environ le tiers de celles-ci ont entre 65 et 74 ans, et au moins 41 p. 100 sont âgées de 75 ans et plus.

Voici un profil de ces conjointes survivantes :

- 90 p. 100 sont veuves, 8 p. 100 sont remariées et 1 p. 100 se sont remariées, mais sont séparées ou divorcées;
- 74 p. 100 ont un diplôme d'études secondaires ou un niveau de scolarité plus élevé;
- 93 p. 100 font partie d'un ménage ne comptant que des adultes;
- 75 p. 100 vivent seules;
- 18 p. 100 occupaient un emploi (à temps plein ou à temps partiel) en 1995;
- la durée moyenne du mariage avec leur conjoint a été de 34,9 années;
- 73 p. 100 sont propriétaires de leur résidence (sans hypothèque), et 18 p. 100 sont à loyer (environ le quart de celles-ci touchent une subvention locative);
- seulement 5 p. 100 ont touché une prestation d'assurance hypothécaire à la suite du décès de leur conjoint;
- pour bon nombre d'entre elles, l'assurance hypothécaire ne s'appliquait pas, car la maison était déjà payée;
- 60 p. 100 ont touché une assurance-vie à la suite du décès d'un conjoint.

Les conjointes survivantes les plus jeunes (moins de 45 ans) ont été un peu plus nombreuses à toucher une assurance hypothécaire ou à indiquer que celle-ci ne s'appliquait pas car leur maison était entièrement payée.

B. Importance des prestations de survivant pour le revenu familial total

1. Introduction

En examinant la raison d'être initiale du RPC, nous avons remarqué que les prestations de survivant ont été conçues pour assurer un certain remplacement du revenu en cas de décès d'un cotisant au RPC. L'évaluation vise à analyser la mesure dans laquelle les prestations de survivant sont nécessaires ou si elles assurent des niveaux suffisants de protection et de prestations.

Le présent chapitre fournit de l'information fondée sur un sondage au sujet des impressions qu'ont les conjoints survivants en ce qui concerne la suffisance de leur revenu familial après le décès d'un conjoint. Nous traitons toutefois d'abord de la question de la protection et du niveau des prestations de survivant en examinant la proportion du revenu personnel que représentent les prestations de survivant du RPC, et ensuite, la proportion du revenu familial que représentent les

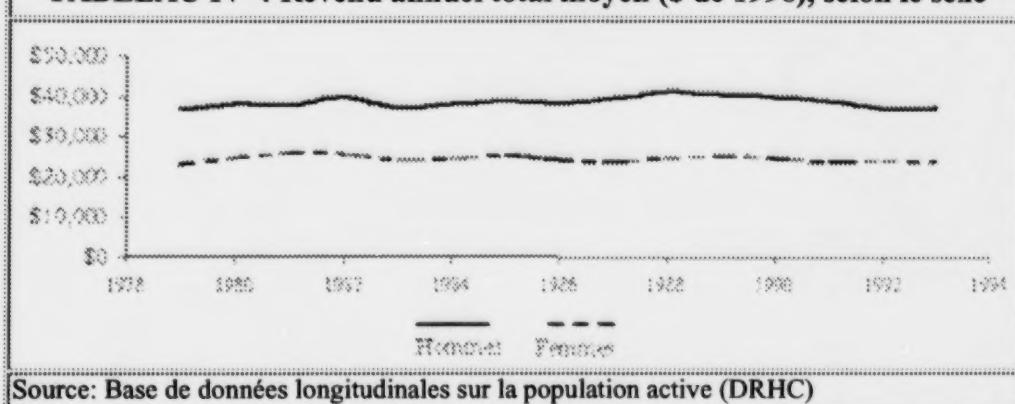
prestations de survivant (c.-à-d. la RCS, plus les prestations pour orphelins). Plus grande est la proportion que représentent les PS, plus grande est la dépendance à l'égard des prestations de survivant comme source de revenu. Cela peut aussi être considéré comme l'indication d'un plus grand besoin ou du bien-fondé de telles prestations. Nous avons déjà établi que le montant des prestations mensuelles moyennes est assez peu élevé. Il convient donc de se poser les questions suivantes : Pour quelles personnes ces prestations, dont le montant est assez peu élevé, représentent-elles la proportion la plus importante de l'ensemble du revenu familial disponible? Jusqu'à quel point sont-elles importantes?

Dans la présente partie, nous abordons cette question en nous fondant sur les quatre sources suivantes : les données administratives de DRHC, les dossiers familiaux T1 (T1FF), les résultats d'un sondage mené auprès de prestataires et une série de simulations.

2. Contribution des prestations au revenu personnel - Point de vue établi à partir des données administratives de DRHC

Qu'ils soient examinés selon le sexe (tableau IV-4) ou par groupes d'âge, les revenus totaux annuels des prestataires d'une rente de conjoint survivant (en dollars de 1996) sont demeurés assez stables depuis 1977.

TABLEAU IV-4 Revenu annuel total moyen (\$ de 1996), selon le sexe

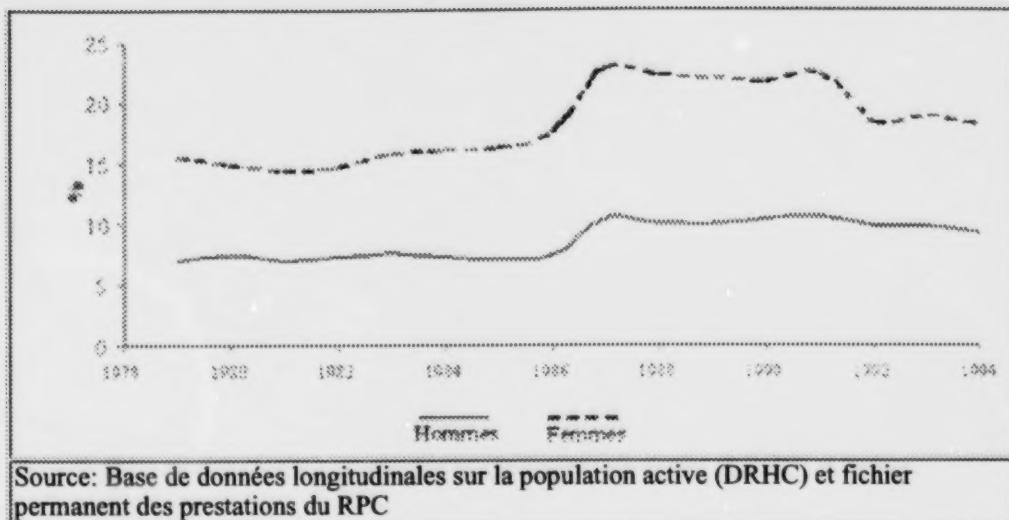


Source: Base de données longitudinale sur la population active (DRHC)

Dans l'ensemble, la contribution apportée par la rente de conjoint survivant au revenu des prestataires est aussi demeurée assez stable au cours des dernières années. Le tableau IV-5 montre le pourcentage moyen du revenu personnel total qu'a représenté, pour les hommes et pour les femmes, cette prestation entre 1979 et 1994.

Une exception à cette tendance générale a découlé de modifications apportées à la législation en 1987, ce qui a donné lieu à des niveaux de prestations accrus ainsi qu'à une brusque hausse de la proportion du revenu attribuable à ces prestations. En ce qui concerne les femmes, la proportion antérieure à 1987, qui s'était maintenue aux alentours de 16 p. 100, a brusquement augmenté à environ 22 p. 100 en 1987. Pour ce qui est des hommes, le bond de 1987 a fait passer la proportion d'environ 7 p. 100 à 10 p. 100. Le pourcentage global pour les hommes a représenté à peu près la moitié de celui des femmes, étant donné que les conjoints survivants de sexe masculin touchent généralement des prestations moins élevées et ont des revenus plus élevés.

TABLEAU IV-5 Pourcentage moyen du revenu que représente la RCS, selon



Source: Base de données longitudinale sur la population active (DRHC) et fichier permanent des prestations du RPC

Pour les femmes, la proportion a chuté à environ 18 p. 100 de 1992 à 1994. La cause de cette baisse est obscure mais remarquable, car une situation semblable ne s'est pas produite pour les prestataires de sexe masculin. Sans analyser davantage la situation, nous ne pouvons indiquer les raisons de ces changements. Les restrictions se rattachant aux prestations combinées sont devenues moins strictes en 1987, mais nous ne savons pas si cela peut expliquer entièrement les tendances.

Les modifications apportées en 1992 à la législation concernant le Régime de pensions du Canada ont accru le niveau des prestations pour orphelins. Dans la mesure où le conjoint survivant déclarait comme revenu de telles prestations, ce revenu augmentait par rapport à la rente de conjoint survivant, ce qui faisait diminuer la proportion du revenu que représentait la RCS. La baisse observée en 1992 relativement à cette proportion a touché principalement les groupes d'âge les plus jeunes, appuyant ainsi l'hypothèse voulant que les changements apportés au niveau des prestations pour orphelins aient entraîné cette baisse.

En examinant les groupes de survivants qui commencent à toucher des prestations, nous obtenons un aperçu des tendances concernant le rapport entre la RCS et le revenu personnel. Cette analyse montre ce qui suit :

- **la dépendance à l'égard de la RCS a atteint un sommet vers la fin des années 1980, mais elle a connu une diminution depuis ce temps.**

les changements apportés en 1987 à la législation sur le RPC ont fait augmenter de façon temporaire la proportion du revenu personnel que représentait la RCS. Cette proportion a depuis diminué, légèrement chez les hommes et de façon assez marquée chez les femmes. Chez ces dernières, la proportion a atteint un sommet de 23 ou de 24 p. 100, mais elle a depuis diminué à environ 18 ou 19 p. 100.

- **la dépendance à l'égard de la RCS ne change pas beaucoup dans les cinq années suivant le début du versement des prestations.**

les données concernant chacun des groupes de prestataires ont montré de très légères fluctuations (généralement quelques points de pourcentage seulement), mais il n'y a eu aucune tendance constante. Pour certains groupes, la dépendance à l'égard de la RCS a diminué avec le temps, tandis qu'elle a augmenté pour d'autres groupes.

- **d'autres prestations du RPC réduisent l'écart entre les femmes et les hommes.**

en examinant la proportion du revenu que représentent toutes les prestations du RPC, nous constatons que la situation n'est pas si différente entre les prestataires des deux sexes. Au milieu des années 1980, les femmes étaient plus dépendantes que les hommes de la combinaison de toutes les prestations du RPC. Auparavant, le pourcentage du revenu que représentaient les prestations du RPC ne présentait toutefois pas une différence de plus de 2 ou 3 p. 100 (elle était souvent moindre), ce qui est aussi le cas depuis ce temps.

En raison de l'âge assez avancé de la plupart des prestataires d'une RCS, cette similitude indique que les hommes comptent davantage que les femmes sur les pensions de retraite (par opposition aux prestations d'invalidité), probablement en raison des cotisations plus élevées qu'ils ont toujours versées. Pour cette même raison, les conjointes survivantes touchent des RCS plus élevées en vertu des cotisations plus élevées versées par leur mari décédé.

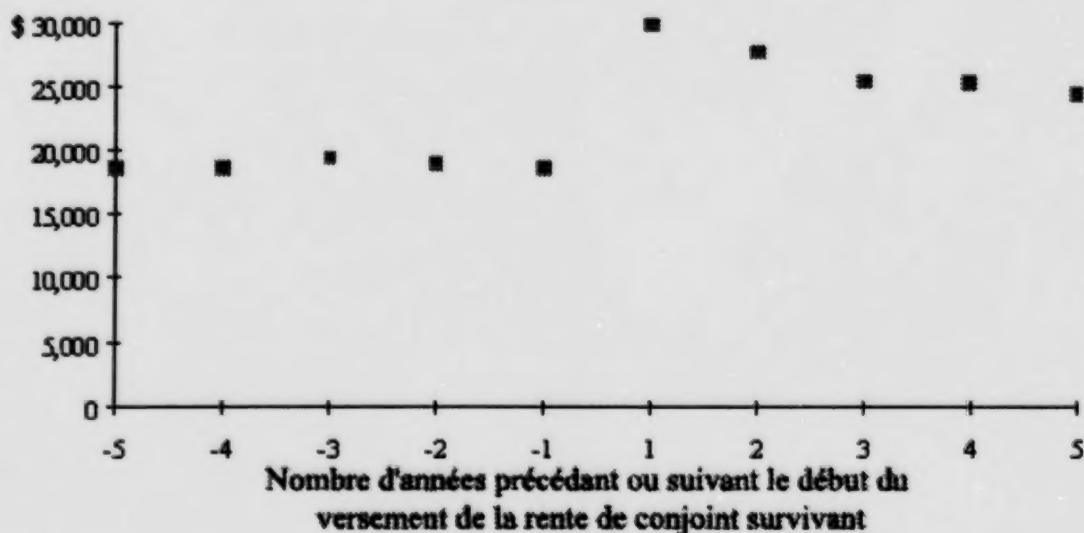
3. Rapport entre le revenu personnel et le début du versement des prestations

Dans le cadre de notre évaluation, nous avons examiné le revenu annuel total moyen de prestataires d'une rente de conjoint survivant. L'analyse révèle une tendance différente comparativement aux autres indicateurs concernant la population active. Bien que la tendance ne se soit pas maintenue pendant aussi longtemps que dans le cas d'autres indicateurs, il est clair que le revenu personnel annuel total a généralement été plus élevé après le début du versement de prestations de survivant, surtout pour les prestataires de sexe féminin.

Le tableau IV-6 montre le revenu moyen de femmes qui ont commencé à toucher une rente de conjoint survivant en 1988. Il montre que leur revenu est demeuré assez stable avec le temps, ne présentant peut-être qu'une légère tendance à la baisse. Le point intéressant est la brusque hausse des niveaux de revenus associés au décès d'un conjoint et au début de l'obtention de prestations de conjoint survivant, et peut-être aussi de prestations provenant d'autres sources, comme une prestation de survivant assurée par une pension d'employeur touchée par le conjoint.

Il est encore permis de se demander si les prestations de conjoint survivant sont nécessaires lorsque celui-ci occupe un emploi. Pour répondre à cette question, nous évaluons la proportion du revenu que représentent les prestations de conjoint survivant du RPC. Cela nous permet aussi de comparer la valeur de ces prestations selon le niveau d'emploi qu'occupe le conjoint survivant. Étant donné que la question s'applique davantage aux femmes, notre analyse n'a porté que sur celles-ci.

TABLEAU IV-6 Revenu annuel moyen (\$ de 1996) de femmes qui ont commencé à toucher des prestations en 1988



Source: Base de données longitudinale sur la population active (DRHC) et fichier permanent des prestations du RPC

L'analyse a consisté à examiner, pour chaque année, quel a été le nombre de prestataires ainsi que les groupes de

prestataires qui ont commencé à toucher une rente de conjoint survivant au cours des années en question.¹³ La première étape a été une simple comparaison des proportions moyennes de revenu représentées par les rentes de conjoint survivant chez les prestataires de sexe féminin qui n'occupaient pas d'emploi et chez celles qui travaillaient au moins une semaine par année. Le fait de ne pas occuper d'emploi comprend deux facteurs, à savoir être sans emploi et ne pas faire partie de la population active. Pour simplifier les choses, nous désignons ces personnes sous le nom de «sans emploi».

Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les différences entre les proportions du revenu assurées par les RCS pour les conjointes survivantes sans emploi et pour celles qui occupaient un emploi se situaient entre 3 et 5 p. 100 et que ces différences étaient rarement plus ou moins importantes. La proportion moyenne du revenu assurée par les RCS était toutefois moins grande chez les prestataires occupant un emploi. Cette constatation indique que, même si les différences sont minces, les prestataires de sexe féminin qui occupent un emploi comptent moins sur les RCS comme source de revenu.

Dans le cas des prestataires qui occupaient un emploi, nous avons poussé davantage l'analyse en utilisant des modèles de régression afin d'évaluer les effets de semaines d'emploi supplémentaires sur la proportion du revenu assurée par les RCS. L'analyse a comporté l'utilisation de six modèles, à savoir un pour le groupe actuel de prestataires et un pour les données de chacune des cinq années suivant le début du versement des prestations.¹⁴

Ces résultats indiquent que les prestataires de sexe féminin qui occupent un emploi tirent généralement une proportion nettement plus élevée de leur revenu des RCS et que chaque semaine d'emploi supplémentaire réduit cette proportion d'un cinquième à un quart de point de pourcentage. Selon le modèle, un prestataire ayant, par exemple, occupé un emploi pendant trente semaines compterait sur une RCS de 2,1 à 2,4 p. 100 inférieure à son revenu par rapport à un prestataire semblable qui n'aurait travaillé que pendant vingt semaines. (La différence de dix semaines d'emploi est multipliée par le coefficient estimé pour les semaines variables d'emploi.)

Dans un sens, ces constatations ne sont pas étonnantes. On peut s'attendre à ce que les prestataires qui occupent un emploi aient un revenu plus élevé que ceux qui sont sans emploi, que ces derniers soient chômeurs, à la retraite ou assistés sociaux. Ils devraient donc tirer de la rente de conjoint survivant une proportion relativement plus petite de leur revenu. Dans tous les cas, les différences liées à l'emploi qui sont observées dans cette proportion ne semblent pas très importantes par rapport à la proportion moyenne, bien qu'elles soient souvent constantes et statistiquement significatives. Les données indiquent que les prestations sont différentes entre les prestataires qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, mais que ces différences ne sont pas importantes. Il est donc peu justifié d'envisager de modifier la structure des prestations ou d'apporter d'autres changements au programme afin d'éliminer de telles différences.

4. Données du sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant

Un des principaux objectifs du sondage mené auprès de prestataires faisant partie du Conseil national des foyers consistait à déterminer l'importance relative de la rente de conjoint survivant par rapport à l'ensemble du revenu du ménage des prestataires. Nous avons déjà fait remarquer qu'assez peu de conjoints survivants étaient mariés ou vivaient une union de fait (8 p. 100 des femmes) et qu'assez peu d'entre eux occupaient un emploi en 1995 (18 p. 100 des femmes). Nous pouvons donc nous attendre à ce que, pour 1995, le revenu d'emploi d'un nouveau conjoint ou le revenu de son propre emploi ne constitue un facteur que pour une minorité de prestataires de sexe féminin. On peut s'attendre à des variations en ce qui concerne d'autres sources de revenu. Le tableau IV-7 présente les sources de revenu familial indiquées par les répondantes pour 1995. Des données y sont présentées pour des conjointes survivantes âgées de moins de 65 ans et âgées de 65 ans et plus.

Le tableau montre que, selon l'ordre de fréquence des réponses, les cinq sources de revenu familial autres que la rente de conjoint survivant (dont ont évidemment fait mention toutes les répondantes) les plus souvent mentionnées par l'ensemble des conjointes survivantes ont été les suivantes :

- SV/AC/SRG - 77 %
- Revenus de placements - 69 %
- Crédits d'impôt remboursables - 61 %
- Prestations de retraite du RPC - 48 %
- Pension d'entreprise - 45 %

Les crédits d'impôt remboursables et les revenus de placements (pas nécessairement leurs propres revenus) ont été les autres sources de revenu du ménage les plus souvent mentionnées par les femmes n'étant pas à la retraite. Dans le cas des femmes à la retraite, la SV, l'AC, les crédits d'impôt remboursables et les prestations de retraite du RPC ont été les sources dont il a été le plus souvent fait mention. Les prestations pour orphelins n'ont été mentionnées que par des conjointes survivantes âgées de moins de 65 ans qui faisaient partie de ménages comprenant de nombreuses personnes.

TABLEAU IV-7 Sources de revenu du ménage, selon l'âge - Femmes seulement

Sources de revenu du ménage	Age		
	<65	65+	Total
	%	%	%
Revenu d'emploi	60,5	15,2	27,8
Revenu provenant de la SV, de l'AC ou du SRG 1	29,1	94,8	76,6
Prestations de retraite du RPC	23,3	57,5	48,0
Prestations d'invalidité du RPC	10,6	1,9	4,3
Rente de conjoint survivant du RPC	100,0	100,0	100,0
Prestations pour orphelins du RPC	16,7	0,0	4,6
Pension d'entreprise	36,8	47,7	44,6
Prestations d'a.-c.	9,9	2,8	4,7
Revenus de placements	57,9	73,4	69,1
Revenus de location	9,6	4,0	5,5
Revenus provenant de pension alimentaire ou d'entretien	1,4	0,3	0,8
Revenus provenant de REER	14,8	27,6	24,0
Prestations d'assistance sociale	9,3	2,9	4,7
Indemnisation des travailleurs	4,2	2,0	2,6
Autres revenus	9,8	13,3	12,3
Crédits d'impôt remboursables	62,2	60,7	61,1

Source: Sondage mené auprès de prestataires, CNF

Remarque : Les pourcentages et les totaux sont fondés sur les réponses obtenues. Cinq personnes n'ont répondu à aucune des questions portant sur les sources de revenu.

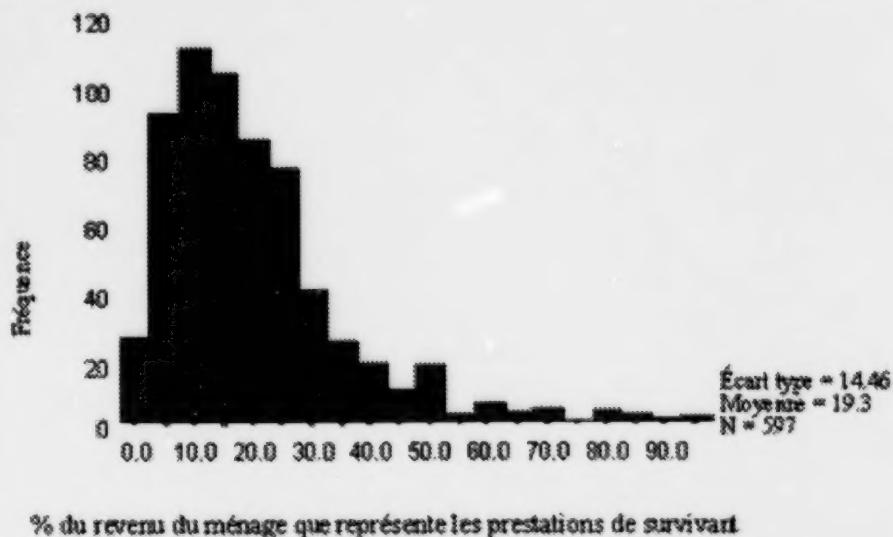
1 Ces trois sources ont été mentionnées ensemble et elles ne peuvent être séparées.

Le tableau IV-8 présente la ventilation d'une variable-clé pour l'analyse - le pourcentage du revenu total du ménage que représente la rente de survivant - que nous désignerons sous le nom de «proportion»¹⁵ pour les prestataires de sexe féminin seulement. La proportion moyenne est de 19,3 p. 100 du revenu total du ménage.

L'analyse des tableaux détaillés (que nous ne présentons pas) concernant la ventilation de la proportion indique que les prestations de survivant représentent moins de

25 p. 100 du revenu total du ménage pour 74 p. 100 des prestataires de sexe féminin.¹⁶

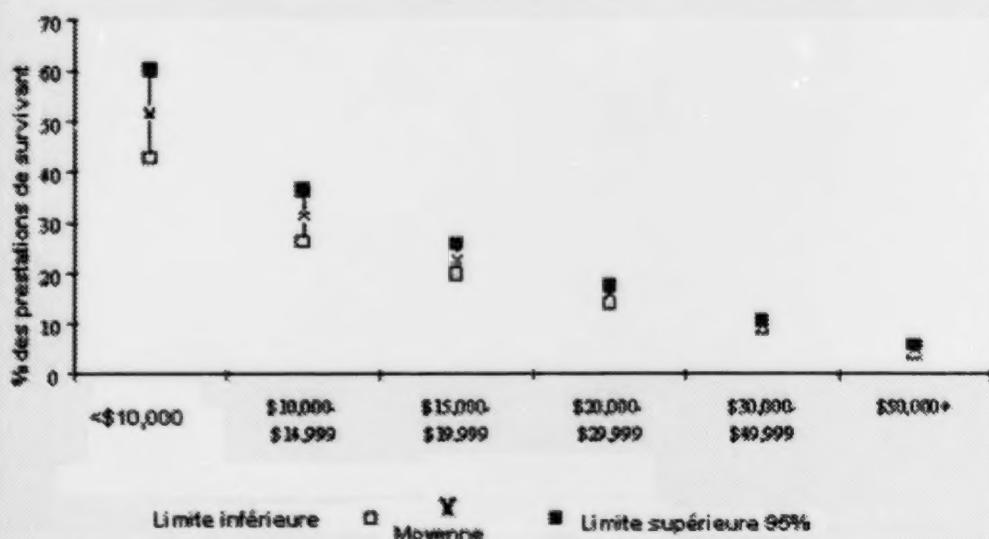
TABLEAU IV-8 Ventilation de la «proportion» pour les prestataires d'une rente de conjoint survivant - Femmes seulement



Source: Sondage mené auprès de prestataires, CNF

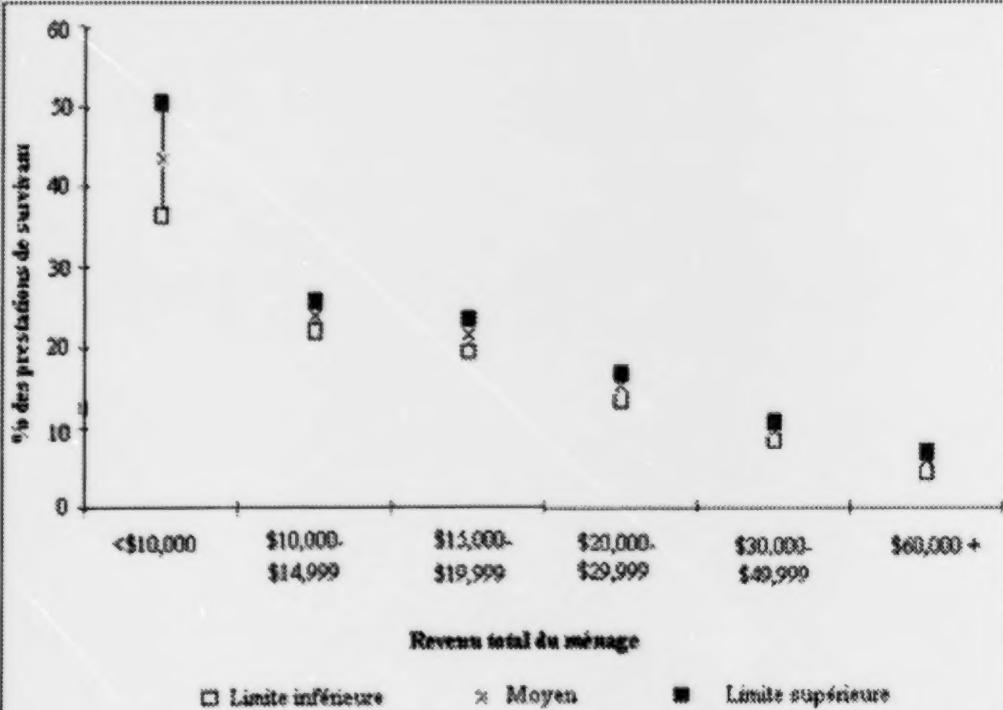
Les tableaux IV-9 et IV-10 présentent respectivement la ventilation de la «proportion» pour les femmes âgées de moins de 65 ans et âgées de 65 ans et plus, en montrant le rapport avec le revenu total du ménage. Cette présentation montre la situation des survivantes «avant retraite» et «après retraite». Chacun des tableaux présente, pour divers niveaux de revenu total du ménage, la valeur moyenne de la «proportion» ainsi que les limites de certitude de 95 p. 100 pour chacune de ces valeurs moyennes.¹⁷ Les deux tableaux montrent le rapport prévu (étant donné que la rente de conjoint survivant ne peut jamais dépasser une limite annuelle fixe), qui veut que la «proportion» soit moindre lorsque le revenu total du ménage est plus élevé. Les deux graphiques sont assez semblables en ce qui concerne les ménages dont le revenu total est supérieur à 15 000 \$. Sous ce niveau, les femmes âgées de moins de 65 ans qui touchent une rente de conjoint survivant font mention d'une «proportion» moyenne plus élevée. Cette situation est probablement attribuable à la présence d'une prestation pour orphelin, qui a plus d'importance pour les personnes qui ont un niveau de revenu moins élevé.

TABLEAU IV-9 Pourcentage du revenu du ménage que représentent les prestations de survivant - Femmes âgées de moins de 65 ans



Source: Sondage mené auprès de prestataires, CNF

TABLEAU IV-10 Pourcentage du revenu du ménage que représentent les prestations de survivant - Femmes âgées de 65 ans et plus



Source: Sondage mené auprès de prestataires, CNF

Pour les femmes ayant un faible revenu familial - par exemple, moins de 20 000 \$ par année - les prestations de survivant représentent une partie très importante du revenu total. Cela s'applique pour les conjointes survivantes avant retraite et après retraite.

5. Dossiers familiaux T1 - Autre point de vue concernant le revenu familial total

Statistique Canada a groupé les données fiscales de particuliers afin qu'elles correspondent à peu près à la réalité pour les familles de recensement. La série de dossiers annuels obtenue est désignée sous le nom de dossiers familiaux T1 (T1FF). Nous avons remis à Statistique Canada une série d'instructions relatives au lien entre les données concernant les prestataires d'une rente de survivant et le revenu familial total provenant des T1FF. Il aussi été tenu compte d'autres prestations du RPC.

Le principal élément de contribution à l'évaluation apporté par l'analyse des T1FF consiste à confirmer la proportion du revenu familial qu'ont représenté les PS selon les résultats du sondage ainsi qu'à montrer que la proportion que représentent les PS n'a pas beaucoup changé depuis 1987, bien qu'elle se soit accrue quelque peu pour les groupes à faible revenu. De plus, cette analyse laisse savoir jusqu'à quel point les prestations de survivant (PS) ainsi que les autres revenus provenant du RPC remplacent le revenu familial pour l'année précédent le décès du conjoint.

Les données concernant les trois années choisies - 1987, 1990 et 1993 (la dernière année pour laquelle des données complètes ont été fournies) - permettent d'obtenir un très grand nombre de tableaux à des fins d'analyse. Des calculs ont été faits selon le sexe, le groupe d'âge, la durée (le nombre d'années d'obtention de prestations du RPC) ainsi que la taille et la composition de la famille. Aux fins du présent rapport, nous ne nous sommes concentrés que sur les résultats concernant les femmes et nous avons accordé une attention particulière (comme nous l'avons fait pour les données du sondage) aux femmes âgées de 65 ans et plus.

Le tableau IV-11 présente la ventilation de la proportion no 1 (prestations de survivant/revenu familial) et de la proportion no 2 (prestations de survivant, plus autres revenus provenant du RPC/revenu familial) pour tous les prestataires de sexe féminin de 1993. Dans la proportion no 1, les prestations pour orphelins sont comprises, le cas échéant, ce qui rend cette proportion semblable à celles que présentent les tableaux IV-8 à IV-10. D'autres sources de revenus provenant du RPC, comme les prestations d'invalidité et la pension de retraite du RPC, sont comprises dans la proportion no 2.

Les résultats de 1993, qui montrent que la «proportion no 1» pour les femmes dont le revenu familial se situe entre 5 000 \$ et 7 499 \$ est en moyenne de 53 p. 100, sont assez comparables à ceux que présentent les tableaux IV-8 à IV-10 (résultats du sondage). Le tableau montre aussi en parallèle les données de 1996 pour les personnes ayant un revenu familial plus élevé. La proportion no 1 passe rapidement de 14 p. 100 pour les revenus familiaux de 20 000 \$ à 24 999 \$ à aussi peu que 5 p. 100 pour les revenus familiaux de plus de 50 000 \$ par année. La proportion no 2, qui comprend davantage de revenus provenant du RPC, est, de par sa définition, toujours plus élevée que la proportion no 1. Elle diminue toutefois jusqu'à 7 p. 100 pour les personnes dont le revenu familial annuel est de 50 000 \$ ou plus.

Les autres observations suivantes provenant du tableau IV-11 sont pertinentes :

- parmi l'éventail de groupes de revenu chez les femmes, la moyenne des prestations de survivant du RPC (colonne 3) est quelque peu curviligne, les valeurs moyennes les plus élevées se trouvant aux extrémités des échelons inférieur et supérieur. La tendance légèrement à la hausse pour le groupe des 10 000 à 12 000 \$ peut correspondre à une plus grande stabilité des cotisations ayant été versées au RPC par les conjoints décédés et, par conséquent, à des prestations de survivant un peu plus élevées. Les valeurs moyennes élevées à l'extrême inférieure de l'échelle de revenus peuvent constituer un reflet du nombre de conjointes qui ne travaillent pas chez les cotisants à revenu élevé.

TABLEAU IV-11 Ventilation des proportions nos 1 et 2, selon des groupes de revenu familial annuel moyen - 1993 - Toutes les femmes

- en ce qui concerne les autres revenus provenant du RPC (colonne 5), la tendance ascendante correspond aux prévisions voulant que les personnes ayant un revenu élevé touchent des prestations totales plus élevées du RPC, ce qui reflète probablement les cotisations et les revenus plus élevés de leur conjoint maintenant décédé.

Le tableau IV-12 montre les tendances relatives à la proportion no 1 chez les femmes âgées de 65 ans et plus pour 1987, 1990 et 1993. La proportion à la baisse lorsque le revenu familial augmente est, pour toutes les années, semblable à la tendance illustrée au tableau IV-10. Le pourcentage du revenu que représentent les PS est quelque peu inférieur chez les prestataires de sexe féminin après retraite que chez l'ensemble des femmes. Cette situation est probablement attribuable à l'uniformité du taux des PS avant retraite, comme nous l'avons aussi remarqué pour d'autres données. Avec le temps, la proportion du revenu familial total que représentent les PS devrait augmenter. Cette tendance est particulièrement évidente pour les groupes à faible revenu.

TABLEAU IV-12 Tendances relatives aux proportions no 1 et 2 pour 1987, 1990 et 1993, femmes de 65 ans et plus

Le tableau IV-12 présente aussi des données concernant la proportion no 2, et la tendance avec les années montre certaines différences par rapport à ce qui a été observé pour la proportion no 1. En voici un aperçu :

- lorsque le revenu familial moyen a été inférieur à 12 449 \$, la proportion no 2 n'a pas présenté de tendance à la hausse au cours des trois années observées; de fait, il y a eu une baisse.
- au-delà de ce palier de revenu familial, la tendance est à la hausse dans tous les cas et la différence en pourcentage entre les proportions no 1 et 2 a eu tendance à s'accroître avec le temps.
- ce dernier effet découle probablement de la plus grande valeur moyenne des prestations de retraite dans les revenus provenant du RPC que touchent les femmes à revenu élevé, car celles-ci sont plus nombreuses qu'en 1987 à recevoir une pension lorsqu'elles prennent leur retraite.

Le tableau IV-13 offre une perspective quelque peu différente au sujet de l'importance des PS. Nous avons jusqu'ici examiné le groupe de prestataires de PS pour chacune des trois années. Nous présentons maintenant des données au sujet des **nouveaux** prestataires de rentes de survivant. Le tableau montre la proportion du revenu familial déclaré pour 1987, 1990 et 1993 qui a été «remplacée» par des PS (rente de conjoint survivant et prestation pour orphelin) et par des PS et d'autres sources de revenu provenant du RPC, lorsque le versement des prestations a commencé en 1988, en 1991 et en 1994.

TABLEAU IV-13 Remplacement du revenu familial par des PS ou par des PS et d'autres prestations du RPC - Toutes les femmes qui ont commencé toucher des PS en 1988, en 1991 et en 1994

Groupe de revenu au cours de l'année du revenu déclaré	Année du revenu déclaré					
	1987	1990	1993	PS/ revenu	PS + RPC/ revenu	PS/ revenu
	%	%	%	%	%	%
0 - 9 999 \$	-*	-	-	-	-	-
10 000 - 14 999 \$	22	28	30	26	33	
15 000 - 19 999 \$	17	22	18	24	17	20
20 000 - 29 999 \$	12	17	14	18	14	19
30 000 - 49 999 \$	9	11	9	13	10	15
50 000 \$ et plus	5	6	5	7	6	8

Source: T1FF et fichier permanent des prestations du RPC

*Étant donné que le revenu total est exempt de pertes, il peut être très faible et même négatif. Les valeurs inférieures 1 \$ ont été converties à 1 \$ pour le calcul de la proportion, ce qui a mené à des valeurs uniformément grandes pour le groupe de revenu de 0 à 4 999 \$.

Nous avons tiré les mêmes conclusions que pour la proportion no 1. Pour les revenus annuels se situant au-delà de 15 000 \$, les PS en soi remplacent moins de 20 p. 100 du revenu, et les résultats sont semblables pour les trois années étudiées. Pour les revenus inférieurs à 15 000 \$, la valeur de remplacement des PS s'est accrue au cours des trois périodes.

6. Résultats des simulations effectuées en ayant recours au MAPSIT

a) Introduction

Afin d'obtenir un autre point de vue au sujet de l'importance des PS pour le revenu familial total, nous avons eu recours au MAPSIT¹⁸ afin de produire un certain nombre de simulations visant à montrer en quoi la «proportion» varie selon diverses situations hypothétiques, mais现实的. La différence entre ces résultats et ceux du sondage qui ont déjà été présentés est que les répondants au sondage ont fait mention de la proportion du revenu familial brut que représentent les PS; les résultats obtenus à l'aide du MAPSIT décrivent ce que représentent les PS sans tenir compte des impôts et autres transferts.

Pour évaluer un vaste éventail de résultats éventuels, nous avons examiné à fond un certain nombre de scénarios, à savoir une personne âgée seule, de jeunes veuves ayant des enfants et des veuves sans enfant qui n'ont pas l'âge de la retraite. Dans tous les cas, la situation a été examinée en supposant que la personne ne touchait pas de prestations, touchait la moitié de la rente maximale de conjoint survivant et touchait la pension maximale de survivant. Nous avons analysé l'incidence des PS sur le revenu disponible en supposant que des revenus provenant d'autres sources pouvaient aller de 0 à 100 000 \$. Une deuxième série de scénarios prévoyait l'admissibilité à l'assistance sociale ou au SRG afin de voir l'incidence nette de ces prestations sur le revenu familial.

Nous nous concentrons sur les résultats concernant les personnes âgées seules, car, comme nous l'avons constaté, il s'agit de loin du plus important groupe de prestataires. Nous examinons aussi très attentivement les résultats concernant les jeunes veuves ayant des enfants et qui reçoivent de l'assistance sociale. Dans l'ensemble, les prestations de survivant du RPC constituent rarement plus de 20 p. 100 du revenu disponible d'un ménage.

b) Scénario de la personne âgée seule

Le scénario de la personne âgée seule examine les résultats en supposant qu'une personne présente les caractéristiques suivantes :

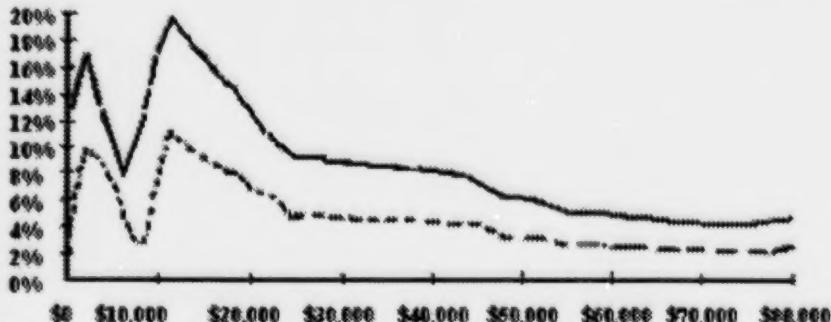
- qu'il s'agit d'une veuve âgée de 72 ans qui vit seule en Ontario en 1996 dans un appartement d'une chambre qui lui coûte 660 \$ par mois;
- que ses revenus proviennent des sources suivantes : pensions du secteur privé et placements; SV/SRG; crédit pour TPS, supplément au revenu annuel garanti comme complément au SRG et crédits d'impôt provincial sur le revenu pour les impôts fonciers et la taxe de vente.¹⁹

L'analyse consiste examiner l'incidence sur le revenu disponible de l'ajout de deux niveaux différents de prestations de survivant du RPC, tout en permettant la personne de toucher divers revenus de pensions du secteur privé et de placements. Comme il est supposé que les premiers 1 000 \$ provenant de cette dernière source sont un revenu de pension du secteur privé, ils ne sont pas imposables.

La prestation maximale étant de 5 235 \$, l'augmentation maximale du revenu disponible est de 3 802 \$ (ou 73 p. 100 de la prestation brute de survivant) lorsque les revenus de la pension du secteur privé et des placements se situent entre 11 305 \$ et 12 014 \$. Pour la moitié de la prestation maximale (2 617,50 \$), l'augmentation maximale est de 1 901 \$ (aussi 73 p. 100 de la prestation brute de survivant), et l'éventail des revenus de pension du secteur privé est alors plus large (de 11 305 \$ à 14 631 \$).

Le tableau IV-14 montre le changement au revenu disponible en pourcentage des prestations brutes, selon le niveau des prestations prévu pour le scénario de la personne âgée seule, lorsque le prestataire est admissible au SRG. Ce tableau traite du principal sujet de l'analyse, à savoir ce que représentent les prestations de survivant du RPC pour le revenu du ménage. Il est tenu compte des prestations nettes de survivant du RPC après avoir procédé aux rajustements relatifs aux effets des transferts, et le tableau présente le pourcentage du revenu disponible du ménage.

TABLEAU IV-14 Pourcentage de changement net au revenu disponible, selon le niveau de prestations, scénario de la personne âgée seule



Revenu provenant de pensions du secteur privé et de placements

— Retraites = \$2,661750 — Retraites = \$5,235.00

Source: Simulation effectuée à l'aide du MAPSIT

Nous constatons que les prestations de survivant du RPC (à savoir le changement au revenu disponible attribuable aux PS) représentent au plus quelque 20 p. 100 du revenu disponible pour ce type hypothétique de ménage. Nous nous approchons de ce taux si le revenu de retraite du secteur privé se situe aux alentours de 12 000 \$ et s'il n'est offert que si le ménage touche la prestation maximale de survivant du RPC. Selon les autres répartitions des revenus de retraite du secteur privé, la contribution au revenu disponible demeure bien en-deçà de ce taux. Si le ménage ne touche que la moitié de la prestation maximale, le taux le plus élevé de contribution au revenu du ménage est de 11 p. 100, lorsque le revenu de retraite provenant du secteur privé se situe aux alentours de 11 500 \$.

Pour les deux niveaux de prestations, la hausse du revenu disponible attribuable aux prestations de survivant du RPC diminue graduellement lorsque les autres revenus totalisent plus de 15 000 \$ en raison des taux d'imposition plus élevés. Le tableau montre aussi qu'au-delà d'une certaine échelle de revenus assez peu élevés, la hausse du revenu disponible était (peut-être) étonnamment basse. Si le ménage touche un revenu de retraite du secteur privé d'environ 6 170 \$, son revenu disponible augmente toutefois beaucoup moins (seulement de 8 p. 100). Dans l'échelle de revenus de retraite du secteur privé qui avoisinent ce montant et lorsque sont touchées des prestations de survivant, le ménage n'est pas admissible au supplément provincial (GAINS) au SRG, le SRG est réduit de beaucoup et le revenu est assujetti aux impôts fédéral et provincial sur le revenu, ce qui n'est pas le cas en l'absence de prestations de survivant du RPC. La situation est semblable pour les ménages qui touchent la moitié de la prestation maximale (augmentation de seulement 3 p. 100 du revenu disponible).

Les constatations susmentionnées doivent être examinées compte tenu de la probabilité que les situations prises pour exemples puissent se produire réellement. Afin d'aider à déterminer les situations, le tableau IV-15 présente la répartition du revenu familial brut moyen des conjointes survivantes âgées de plus de 65 ans (tirée du fichier de données T1FF).

TABLEAU IV-15 Répartition du revenu familial total des femmes âgées de 65 ans et plus - 1993

Palier de revenu	Répartition (%)	Nombre
0 - 4 999 \$	0,84	460
5 000 - 7 499 \$	0,92	500
7 500 - 9 999 \$	2,43	1 230
10 000 - 12 499 \$	14,3	7 760
12 500 - 14 999 \$	17,3	9 380
15 000 - 17 499 \$	9,1	4 950
17 500 - 19 999 \$	6,6	3 570

20 000 - 24 999 \$	10,8	5 860
25 000 - 29 999 \$	7,6	4 370
30 000 - 49 999 \$	17,4	9 450
50 000 \$ et plus	12,5	6 760
Total	99,7	54 290

Source: T1FF

Le point où survient un changement maximal dans le revenu disponible en raison des PS se situe aux alentours de 12 500 \$ en revenus de pension de retraite personnelle, comme le montre le tableau IV-14. Compte tenu de la SV et du RPC, ce montant devrait correspondre à un revenu familial total d'environ 20 000 \$. Dans le tableau IV-15, nous constatons qu'environ le quart des conjointes survivantes âgées de 65 ans et plus se situaient, en 1993, dans le **palier de revenu familial** de 15 000 à 24 999 \$. Ces renseignements nous permettent d'en arriver à la conclusion que les PS n'ont pas une grande importance pour la plupart des conjointes survivantes après retraite. Même pour la conjointe survivante sur quatre (ayant un faible revenu) pour qui les PS sont importantes, celles-ci ne représentent pas plus de 20 p. 100 du revenu total.

c) Scénario du parent seul recevant de l'assistance sociale et ayant deux enfants

Dans ce scénario, nous examinons l'incidence des PS sur le revenu des mères qui ne sont pas encore la retraite.

Le ménage utilisé pour le scénario est composé d'une veuve âgée de 33 ans ayant deux enfants âgés de 7 et de 3 ans. Ces personnes vivent en Ontario dans un appartement de trois chambres à coucher. Le revenu total du ménage, en dollars actuels, comprend ce qui suit :

- un revenu d'emploi;
- des crédits d'impôt pour enfants;
- un crédit pour TPS;
- des crédits d'impôt provincial sur le revenu.

L'analyse a porté sur les incidences des situations suivantes : l'absence de PS; l'obtention de la moitié de la RCS maximale et de deux prestations pour orphelins; l'obtention de la RCS maximale et de deux prestations pour orphelins, en supposant que la personne touche différents niveaux de revenu.

La présence d'enfants dans le ménage a une incidence spectaculaire sur la mesure dans laquelle les PS font augmenter ce que nous appelons le revenu de consommation (le revenu disponible, moins les frais de garde d'enfants). Des analyses comparant des scénarios avec et sans assistance sociale ont aidé à constater le résultat inattendu suivant : lorsque le revenu familial est inférieur à 33 000 \$ - et surtout lorsqu'il se situe entre 14 000 et 20 000 \$ - le montant que représentent les PS pour le revenu du ménage est en grande partie annulé par celui de l'assistance sociale. Dans des cas extrêmes et en raison des impôts fédéral et provincial qui sont versés, le revenu de consommation diminue en réalité à la suite de l'obtention de PS lorsque la famille est admissible à l'assistance sociale. Autrement dit, la famille recevrait davantage de l'assistance sociale que des PS.

Dans la réalité, combien de cas correspondent à ce scénario? Il faut d'abord savoir qu'un revenu se situant entre 14 000 et 20 000 \$ laisse supposer un revenu total de peut-être 20 000 à 30 000 \$, compte tenu des crédits d'impôt, des prestations d'a.-c. et d'autres formes de revenu. Le tableau IV-16 présente la répartition pour les ménages à un seul parent âgé de moins de 65 ans. Parmi ces prestataires de PS, 42 p. 100 ont un revenu de moins de 30 000 \$ et quelque 17 p. 100 se situent dans le palier critique, où l'obtention de prestations d'assistance sociale a la plus grande incidence.

Lorsqu'il s'agit d'assurer un soutien financier de base avant retraite aux conjoints survivants de cotisants au RPC qui sont décédés, lorsque ces conjoints survivants sont admissibles à l'assistance sociale, les PS ont peu de valeur ou n'en ont pas du tout par rapport à un éventail de revenus de ménage qui s'adressent à bon nombre de ces ménages, même si ce n'est pas la majorité d'entre eux.

TABLEAU IV-16 Répartition du revenu familial total pour les ménages à un seul parent - PS versées aux personnes âgées de moins de 65 ans

Palier de revenu familial total	Répartition (%)	Nombre
0-4 999 \$	3	180
5 000-7 499 \$	2	90
7 500-9 999 \$	3	160
10 000-12 499 \$	4	210
12 500-14 999 \$	4	240
15 000-17 499 \$	5	260
17 500-19 999 \$	4	240
20 000-24 999 \$	9	500
25 000-29 999 \$	8	470
30 000-49 999 \$	29	1 600
50 000 \$ et plus	29	1 630
Total	100	5 580

Source: T1FF.

d) Conclusion

La proportion du revenu disponible des ménages que représentent les prestations de survivant du RPC dépasse rarement les 20 p. 100. Selon une des explications, les prestations de survivant du RPC ont une incidence très faible et parfois négative sur le revenu disponible des survivants admissibles à l'assistance sociale (ou au SRG) et l'impôt sur le revenu. Si le revenu total et les biens d'un ménage rendent celui-ci admissible à l'assistance sociale (ou au SRG), le changement net au revenu disponible qui découle des prestations de survivant du RPC peut-être assez faible car, sans les prestations du RPC, le ménage recevrait des prestations d'assistance sociale pour un montant à peu près équivalent. À l'extrême supérieure du palier des faibles revenus, il se peut aussi que le revenu total soit assez important pour être imposable. Dans un tel cas, le ménage ne perd pas seulement des prestations d'assistance sociale équivalant au montant des prestations de survivant du RPC, mais il paie aussi de l'impôt sur ces dernières, ce qui rend négative la contribution nette au revenu disponible.

Nous reconnaissons que l'interaction entre les prestations de survivant du RPC et les programmes d'assistance sociale peut être simplifiée à l'extrême dans nos scénarios. Bien que les prestations de survivant du RPC comportent un élément de sécurité sociale, elles sont fondées sur une admissibilité acquise, tandis que l'assistance sociale est un dernier recours pour le soutien du revenu et est fondée sur la valeur des biens ainsi que sur le revenu. Ajoutons que les scénarios que nous présentons se situent aux deux extrêmes, à savoir les personnes entièrement admissibles à l'assistance sociale et celles qui ne le sont pas. La possibilité de procéder à des substitutions entre les prestations de survivant du RPC et l'assistance sociale est probablement moins facile que nous l'illustrons, et diverses «expériences d'autonomie» prévues pour les BAS influeront encore davantage sur celle-ci.

Le phénomène que nous décrivons est toutefois intéressant et nous l'expliquons comme une anomalie du programme qui est digne d'attention.

7. Impressions des prestataires au sujet de la suffisance du revenu actuel du ménage

Dans le sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant, il a été demandé aux répondants de se

prononcer sur la suffisance du revenu du ménage avant et après le décès d'un conjoint. Pour de nombreux conjoints survivants, un nombre considérable d'années se seraient écoulées depuis le décès de leur conjoint et leur souvenir n'est pas très clair en ce qui concerne la suffisance des prestations de décès du début. Pour ce qui est de la suffisance du revenu avant le décès du conjoint, les femmes ont répondu de la façon suivante : «plus que suffisant» - 14 p. 100; «suffisant» - 68 p. 100; «insuffisant» - 17 p. 100; 2 p. 100 des femmes n'ont pas répondu à la question.

En ce qui concerne la suffisance du revenu actuel - c.-à -d. après le décès d'un conjoint - les réponses ont été les suivantes : «plus que suffisant» - 4 p. 100; «suffisant» - 59 p. 100; «insuffisant» - 36 p. 100; 2 p. 100 des femmes n'ont pas répondu à la question.

Le tableau IV-17 montre, pour les conjointes survivantes seulement, le rapport entre les impressions au sujet du revenu du ménage avant et après le décès du conjoint. L'examen des colonnes du tableau permet de voir où se sont produits des changements de situation. En effet, 29 p. 100 des femmes qui jugeaient le revenu de leur ménage «plus que suffisant» avant le décès de leur conjoint indiquent maintenant que leur revenu est «insuffisant», et 33 p. 100 de celles qui jugeaient «suffisant» le revenu d'alors trouvent maintenant que celui-ci est «insuffisant».

TABLEAU IV-17 Impressions au sujet de la suffisance du revenu du ménage avant et après le décès du conjoint - Conjointes survivantes seulement				
Suffisance du revenu avant le décès				
Suffisance du revenu actuel	Total	Plus que suffisant	Suffisant	Insuffisant
	N = 748	N = 103	N = 506	N = 126
	%	%	%	%
Plus que suffisant	4	19	2	0
Suffisant	59	51	64	45
Insuffisant	36	29	33	54
Aucune réponse	2	*	*	*
Total	101	99	99	99

Source: Questions 7 et 10 du sondage mené auprès de prestataires membres du CNF, 1996; treize personnes n'ont pas répondu aux questions.

Comme il fallait s'y attendre, les répondantes qui forment le groupe le plus imposant parmi les femmes qui jugeaient auparavant leur revenu insuffisant jugent «insuffisant» (dans une proportion de 54 p. 100) leur revenu à la suite du décès de leur conjoint. En nombre, la plus grande partie des répondantes qui jugent insuffisant le revenu actuel de leur ménage sont toutefois des femmes qui jugeaient «suffisant» leur revenu avant le décès de leur conjoint. Ce groupe représente 22 p. 100 de l'échantillon des prestataires de sexe féminin.

Qui sont les femmes qui jugent insuffisant le revenu actuel de leur ménage? Les données du sondage indiquent qu'elles sont en nombre disproportionné parmi les suivantes :

- des femmes qui se sont remariées, mais qui sont maintenant séparées ou divorcées;
- des femmes qui n'ont pas l'âge de la retraite (moins de 65 ans);
- des femmes qui n'ont pas fait d'études ou qui n'ont fréquenté que l'école primaire.

C. Pertinence des critères d'admissibilité à des prestations de survivant

Il est souvent demandé si le taux actuel (et prévu pour l'avenir) de participation des femmes à la vie active, comparativement au taux de participation au moment où ont été instaurées les prestations de conjoint survivant du RPC,

rend nuls les critères d'admissibilité actuels?

Afin d'être admissible à des prestations, le conjoint survivant doit :

1. être âgé de 45 ans ou plus;
2. dans le cas d'un conjoint survivant qui n'a pas atteint l'âge de 45 ans,
 - avoir atteint, au moment du décès du cotisant, l'âge de 35 ans (des prestations proportionnelles sont alors versées);
 - être, au moment du décès du cotisant, un conjoint survivant ayant des enfants à charge;
 - être invalide.

La mise en question du système actuel attire l'attention sur quelques questions bien précises, à savoir les suivantes :

- en supposant que la plupart des veuves et des veufs n'ayant pas l'âge de la retraite occuperont un emploi, les prestations de survivant ne devraient-elles pas être versées en fonction du revenu du prestataire?
- ou - en examinant la question d'un autre angle - les prestations devraient-elles être versées en fonction de l'âge, d'une invalidité ou de la présence de personnes à charge (comme c'est le cas à l'heure actuelle), ou si les conjoints plus jeunes devraient toucher les mêmes prestations que les conjoints survivants âgés, peu importe s'ils ont moins de 35 ans, s'ils ont des enfants à charge ou s'ils sont invalides?
- la durée du versement des prestations aux conjoints devrait-elle être fixée en fonction de la durée de l'union? Les ex-conjoints de fait et les conjoints séparés (lorsque la personne a ensuite vécu avec un conjoint de fait) devraient-ils être admissibles?

L'évaluation a permis de grouper des données et des opinions provenant de diverses sources au sujet de ces questions d'admissibilité. En effet, des entrevues ont été tenues avec un groupe principal de répondants et avec un groupe de spécialistes, un sondage a été mené auprès de conjoints survivants et un autre auprès du grand public, et une série de simulations ont été analysées à l'aide du modèle actuariel du RPC.

1. Entrevues tenues avec les principaux répondants et le groupe de spécialistes

Bon nombre des principaux répondants ont indiqué que les règles actuelles concernant l'admissibilité à des prestations de survivant ne conviennent pas et qu'elles doivent être modifiées afin de correspondre à l'évolution de la société canadienne depuis l'adoption du RPC. Tous étaient d'accord pour que des changements soient apportés, mais on ne s'est pas entendu sur la nature de ces changements. Selon la majorité, les prestations représentent une source de revenu pour les survivants et elles ne devraient pas être versées en fonction de l'emploi ou du revenu du conjoint survivant.

Le groupe de spécialistes a fait observer qu'en abolissant le caractère uniforme de la RCS, toutes les prestations seraient versées en fonction du revenu des cotisants décédés et les critères d'admissibilité établis ne seraient plus nécessaires. Cela ne réglerait toutefois pas entièrement la question de l'admissibilité, étant donné que la loi actuelle définit un prestataire admissible comme «le conjoint d'un cotisant décédé ou une personne du sexe opposé qui a vécu une relation conjugale avec le cotisant avant son décès». Certains spécialistes jugent inévitable la reconnaissance de l'union entre personnes du même sexe. L'élargissement de la définition du terme «conjoint» a toutefois amené certains spécialistes à indiquer qu'il sera difficile de restreindre l'admissibilité une fois que celle-ci sera fondée sur une «relations de dépendance».

Tout comme pour l'abolition du caractère uniforme des prestations, la question n'a pas fait l'objet d'un appui solide, surtout que les prestations sont versées principalement pour aider les familles.

Dans l'ensemble, les spécialistes se sont aussi entendus pour dire qu'il convient de verser des prestations de survivant, que le conjoint survivant travaille ou non, étant donné qu'il faut apporter un soutien pendant la période d'adaptation à un seul revenu. Ils ont toutefois présenté des divergences d'opinions au sujet de l'importance des prestations, tout comme lorsqu'il a été demandé si le montant des prestations devrait varier selon l'âge du conjoint survivant. Certains ont indiqué que la prestation devrait être uniforme peu importe l'âge, à moins que le conjoint survivant n'ait des enfants à charge. Dans un tel cas, il pourrait être préférable d'augmenter le montant des prestations pour orphelins et de réduire ou de rendre uniforme le montant des prestations versées aux conjoints survivants avant retraite.

Les spécialistes ont été unanimes à dire que l'adoption de toute mesure visant à cesser de verser des prestations aux

conjoints survivants qui se remarient serait rétrograde. Cette disposition, qui a été intégrée au RPC afin d'assurer l'autonomie financière des femmes, exige que soient interrompues les prestations selon des stéréotypes voulant qu'un grand nombre de prestataires d'une rente de conjoint survivant se remarient - affirmation qui, selon les sondages menés en 1987 et en 1996 auprès de prestataires, est fausse. Selon le dernier sondage, moins de 10 p. 100 de ces personnes sont remariées.

2. Opinion du public au sujet de l'admissibilité

Une série de questions portant sur l'admissibilité à des PS ont été posées à des prestataires actuels d'une rente de conjoint survivant ainsi qu'au grand public. Nous examinons d'abord les cinq points qui étaient les mmes dans les deux sondages.²⁰ Pour l'interprétation des résultats, nous jugeons qu'une opinion n'est pas justifiée si la proportion la plus importante dans les catégories de réponses est inférieure à 55 p. 100. Ayant jugé que certaines questions poseraient des difficultés et que de nombreux répondants n'y porteraient peut-être pas intérêt, nous avons offert de ne pas y répondre. Cela a permis à des répondants d'indiquer qu'ils n'avaient pas d'opinion, alors qu'autrement, ils se seraient sentis obligés de faire un choix parmi les raisons mentionnées sans avoir d'opinion arrêtée. En analysant les résultats, nous n'établissons pas un nouveau pourcentage de réponse en omettant les «indécis». Pour qu'il soit jugé qu'un point de vue est majoritaire, il doit être partagé par au moins 55 p. 100 des répondants, y compris les personnes qui n'ont pas d'opinion sur la question.

Les répondants ont émis des opinions nettement partagées au sujet des trois questions suivantes concernant l'admissibilité :

- le rapport entre l'admissibilité à une RCS et l'âge du conjoint survivant;
- le rapport entre la RCS et la durée de l'union;
- l'admissibilité à une partie de la RCS pour les conjoints de fait et les conjoints séparés.

Dans l'ensemble, le taux d'indécision a été plus élevé dans le sondage mené auprès de prestataires que dans ceux qui ont été menés auprès du grand public. L'examen du tableau IV-18 nous permet de conclure que les changements concernant l'admissibilité en fonction des trois aspects cités ne font pas l'objet d'un appui net, du moins de la part du grand public et des conjoints survivants.

En ce qui concerne le rapport entre les prestations et la durée de l'union, un résultat complexe selon le sexe et l'âge est obtenu. En effet, les hommes et les femmes plus âgés qui représentent le grand public ainsi que les conjoints survivants des deux sexes croient que les prestations devraient être versées en fonction de la durée de l'union, tandis que les femmes et les hommes faisant partie du groupe des 25 à 44 ans s'opposent davantage à cette possibilité.

TABLEAU IV-18 Points de vue des répondants au sujet de trois questions concernant l'admissibilité - Prestataires d'une rente de conjoint survivant et membres du grand public - Selon le sexe et l'âge

a) Âge du conjoint survivant

Selon certaines personnes, les jeunes conjoints survivants devraient toucher les mêmes prestations que les conjoints survivants âgés. D'autres personnes favorisent les critères d'admissibilité actuels. Quelle est votre opinion?

(N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

	Femmes			Hommes		
			Grand public			Grand public
	Prestataire survivant	Âge	Prestataire survivant	Âge		
		25 - 44	45 +		25 - 44	45 +
	%	%	%	%	%	%

Les prestations de conjoint survivant ne devraient pas être versées en fonction de l'âge du conjoint survivant.	36,6	54,8	30,9	31,2	40,8	26,5
Les critères d'admissibilité actuels devraient être maintenus en vigueur.	43,1	42,2	61,9	59,2	51,9	64,7
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	20,3	3,0	7,2	9,7	7,3	8,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0

Source: Q. 6 du sondage mené auprès du grand public; Q. 19 du sondage mené auprès de prestataires

b) Durée de l'union

En vertu des critères d'admissibilité actuels à une rente de conjoint survivant du RPC, des prestations sont versées au conjoint survivant ou au conjoint de fait si la personne a vécu avec le cotisant décédé pendant au moins une année, et ce, immédiatement avant le décès du cotisant. Selon certaines personnes, les prestations devraient être versées en fonction de la durée du mariage (ou de la période de vie commune) avec le cotisant. Quelle est votre opinion? (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE

	Femmes			Hommes			
	Prestataire survivant	Grand public		Prestataire survivant	Grand public		
		Âge			Âge		
		25 - 44	45 +				
	%	%	%	%	%	%	
Les prestations devraient être versées en fonction de la durée du mariage ou de la période de vie commune avec le cotisant.	52,7	42,2	58,0	31,2	40,8	26,5	

Les prestations ne devraient pas être versées en fonction de la durée du mariage ou de la période de vie commune avec le cotisant.	23,1	50,9	33,7	59,2	51,9	64,7
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	24,2	6,9	8,3	5,9	8,5	9,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1*

Source: Q. 7 du sondage mené auprès du grand public; Q. 20 du sondage mené auprès de prestataires

*Attribuable à l'arrondissement

Q. 21 Traitement réservé aux conjoints séparés En vertu des critères d'admissibilité actuels une rente de conjoint survivant du RPC, les conjoints séparés (anciennement mariés avec le cotisant) ne sont pas admissibles à des prestations de survivant si un conjoint de fait admissible a vécu avec le cotisant pendant au moins une année avant le décès dudit cotisant. Selon certaines personnes, le conjoint de fait et l'ancien conjoint devraient tous deux être admissibles à une partie de la rente de survivant. Quelle est votre opinion? (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

	Femmes			Hommes			
	Prestataires survivant	Grand public		Prestataires survivant	Grand public		
		Âge			Âge		
		25 - 44	45 +		25 - 44	45 +	
	%	%	%	%	%	%	
Le conjoint séparé et le conjoint de fait devraient tous deux être admissibles à une partie de la rente de conjoint survivant.	24,1	30,2	34,8	11,8	29,1	25,3	
Seul le conjoint de fait devrait être admissible à des prestations de survivant.	13,7	29,3	12,4	39,5	24,5	20,6	

Seul le conjoint séparé devrait être admissible à des prestations de survivant.	15,5	13,1	19,4	8,1	13,2	17,0
Ni le conjoint séparé ni le conjoint de fait ne devrait être admissible à des prestations de survivant.	19,7	17,5	19,7	30,3	26,6	24,3
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	27,0	9,9	13,8	10,4	11,6	12,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	99,9

Source: Q. 8 du sondage mené auprès du grand public; Q. 21 du sondage mené auprès de prestataires

Les tableaux IV-19 et IV-20 comparent les réponses des conjoints survivants des deux sexes avec celles du groupe des 25 à 44 ans et du groupe des 45 ans et plus (grand public) pour deux autres questions relatives à l'admissibilité, à savoir le lien entre les PS et le niveau de revenu du conjoint survivant ainsi que l'incidence du remariage sur l'admissibilité.

TABLEAU IV-19 Rapport entre l'admissibilité et le niveau de revenu du conjoint survivant - Comparaison des résultats des sondages

A l'heure actuelle, la rente de conjoint survivant du RPC dépend du niveau des cotisations au Régime de pensions du Canada du cotisant décédé et elle n'est pas reliée au revenu du conjoint survivant. Selon certaines personnes, la rente de conjoint survivant devrait dépendre du niveau de revenu du conjoint survivant. Quelle est votre opinion? (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

	Sondage auprès de prestataires		Sondages auprès du grand public Hommes et femmes	
			Âge	
Réponses	Femmes	Hommes	Groupe des 25 à 44 ans	Groupe des 45 ans et plus
	%	%	%	%
Les prestations devraient être versées en fonction du revenu du conjoint survivant.	36,0	38,0	45,2	43,3

Les prestations ne devraient pas être versées en fonction du revenu du conjoint survivant.	52,0	60,0	49,1	51,5
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	13,0	13,0	5,7	5,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Q. 12 du sondage mené auprès du grand public; Q. 23 du sondage mené auprès de prestataires, CNF

TABLEAU IV-20 Incidence du remariage sur l'admissibilité - Comparaison des résultats des sondages

En vertu du système actuel, le remariage n'empêche pas une personne de continuer à toucher la rente de conjoint survivant du RPC de son conjoint antérieur. Selon certaines personnes, un conjoint survivant qui se remarie ne devrait plus être admissible à cette rente. Quelle est votre opinion? (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

Réponses	Sondage auprès de prestataires		Sondages auprès du grand public Hommes et femmes		
	Age				
	Femmes	Hommes	Groupe des 25 à 44 ans	Groupe des 45 ans et plus	Groupe des 65 ans et plus
	%	%	%	%	%
Un conjoint survivant qui se remarie ne devrait plus être admissible à une rente de conjoint survivant.	41,0	29,0	66,6	65,9	65,9
Un conjoint survivant qui se remarie devrait continuer à toucher une rente de conjoint survivant.	46,0	67,0	26,5	27,7	27,7
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	14,0	4,0	6,8	6,5	6,5
Total	101,0	100,0	99,9	100,1	100,1

Source: Q. 10 du sondage mené auprès du grand public; Q 22 du sondage mené auprès de prestataires, CNF

Le grand public appuie un peu plus le rapport entre les PS et le revenu du conjoint survivant que ne le font les prestataires actuels. Les répondants aux sondages menés auprès du grand public ont toutefois des avis assez partagés. Les réponses n'étaient pas différentes selon le sexe ou l'âge pour les groupes des 25 à 44 ans et des 45 ans et plus ou pour les répondants au sondage mené auprès de prestataires.

En ce qui concerne la dernière question, une grande majorité des répondants du grand public sont en faveur de changements touchant l'admissibilité. Un grand nombre des personnes faisant partie des groupes d'âge des 25 à 44 ans et des 45 ans et plus sont d'avis qu'un conjoint survivant qui se remarier ne devrait pas toucher de prestations de survivant. Encore 1, les réponses n'ont pas été différentes selon le sexe ou l'âge chez les répondants du grand public. Chez les conjoints survivants, les réponses sont toutefois différentes selon le sexe. En effet, la majorité des hommes sont en faveur du statu quo, tandis que les femmes ont des opinions partagées. Le sondage mené auprès du grand public renfermait quelques questions concernant l'admissibilité à des PS qui ne se trouvaient pas dans le sondage mené auprès de prestataires. Elles ont donné lieu aux constatations suivantes :

Une grande majorité des personnes faisant partie des groupes des 25 à 44 ans et des 45 ans et plus (69 p. 100 en tout) croient que les prestations avant retraite du RPC ne devraient pas être réservées qu'aux conjoints survivants invalides ou ayant des enfants. Des différences n'ont pas été remarquées entre les opinions des hommes et des femmes.

Dans ces deux mêmes groupes, une grande majorité (74 p. 100) des sondés croient que les ex-conjoints de fait ne devraient pas être admissibles à des prestations de survivant. Des différences n'ont pas été remarquées selon l'âge ou le sexe des répondants.

Les opinions ont été partagées au sujet de la règle en vigueur voulant qu'une personne mariée qui est séparée au moment du décès de son conjoint soit admissible à des prestations de survivant, alors que les conjoints de fait ne le sont pas. Les répondants se sont prononcés en faveur du statu quo dans une proportion de 53 p. 100. Dans l'ensemble, aucun groupe d'âge n'a penché plus qu'un autre d'un côté, sauf pour les femmes âgées de 35 à 44 ans, qui ont été davantage portées (65 p. 100) à dire que les conjoints séparés devraient être admissibles à des prestations de survivant.²¹

D. Résumé

À l'heure actuelle, près de 90 p. 100 des conjoints survivants sont des femmes, et la plupart d'entre elles ne sont pas mariées et ne sont pas sur le marché du travail. L'âge moyen des conjointes survivantes qui commencent à toucher des prestations a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie. Le nombre de prestataires de sexe féminin âgées de plus de 75 ans a connu une hausse spectaculaire.

Les prestations de survivant ne représentent une proportion importante du revenu du ménage que pour au plus le cinquième des conjointes survivantes. De nombreuses données confirment cette conclusion. Les prestations représentent de 35 à 60 p. 100 du revenu brut total du ménage pour les femmes ayant un faible revenu - 10 000 \$ ou moins. Les conjointes survivantes qui jugent insuffisant leur revenu actuel se trouvent en nombre disproportionné chez les femmes qui n'ont pas l'âge de la retraite et chez celles qui ont un niveau de scolarité peu élevé ou qui n'ont pas fait d'études.

Le grand public est généralement restrictif et généreux en ce qui concerne l'admissibilité à des prestations. Les Canadiens croient que les conjoints survivants qui se remarient ne devraient pas toucher de prestations, mais ils rendraient admissibles les jeunes conjoints survivants avant retraite, au même titre que les conjoints invalides et ceux ayant des enfants.

Selon les spécialistes et les principaux répondants, les règles actuelles sont généralement convenables. Même pour les règles concernant l'admissibilité avant la retraite, qui sont les plus controversées, on accepte en général les aspects touchant le soutien du revenu, en grande partie parce que le principe du soutien du revenu pour les familles atténue leur répugnance envers l'abandon du principe du remplacement du revenu.



5. Atteinte des objectifs - pertinence d'autres éléments du RPC

A. Introduction

Au chapitre 3, nous avons examiné la raison d'être des rentes de conjoint survivant et de plusieurs autres éléments du RPC en consultant la documentation, en comparant le régime avec ceux d'autres pays et en recueillant les opinions du groupe de spécialistes et des principaux répondants. Nous ajoutons maintenant un point de vue au sujet de la suffisance ou de la pertinence de ces éléments en nous inspirant de simulations concernant leurs incidences et(ou) de l'opinion de conjoints survivants et de membres du grand public âgés de plus de 25 ans en ce qui concerne les deux autres éléments des prestations de survivant, à savoir la prestation de décès et la prestation pour orphelin. Nous examinons ensuite les données ayant trait aux trois autres éléments suivants du RPC :

- les dispositions d'exclusion générale;
- les dispositions d'exclusion pour éducation des enfants;
- le partage des droits.

B. Suffisance de la prestation de décès

En 1995, le versement de prestations de décès a totalisé 223,2 millions de dollars. En janvier 1996, 8 239 prestations de décès ont été versées, pour une moyenne de 2 521 \$ par prestation. Au cours de cette même année, le montant de la prestation maximale était de 3 540 \$. La prestation de décès est «une somme forfaitaire qui correspond à six fois le montant de la pension mensuelle de retraite du cotisant décédé ou à peu près à 10 p. 100 du MGAP, selon le moindre des deux montants.»²²

La prestation de décès vise à inciter les conjoints survivants à informer le gouvernement du décès d'une personne qui touchait des prestations de retraite du RPC. La présentation d'une demande de prestations de survivant valide aussi la demande de prestation de décès.

Notre évaluation n'a pas permis de savoir si tous les conjoints survivants qui ont droit à une prestation de décès en raison du décès de leur conjoint touchent une telle prestation. Il est difficile de déterminer le «taux de participation». Il faudrait grouper les données concernant la mortalité dans toutes les provinces et déterminer, pour la même période, le nombre de **personnes admissibles** en désignant seulement celles qui ont versé des cotisations au RPC. Il pourrait être utile d'effectuer une étude-pilote dans une province afin de savoir si la question de la participation mérite que l'étude ne porte pas seulement sur la demande de prestations de décès, mais sur tous les éléments du RPC.

L'évaluation a permis d'analyser les Impressions à l'égard de la suffisance de la prestation de décès. Afin d'obtenir l'opinion de prestataires à ce sujet, la question qui suit a été posée dans le sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant.

La prestation de décès est une somme versée en une seule fois à la succession d'un cotisant au RPC qui est décédé. Selon vos souvenirs, jusqu'à quel point la prestation forfaitaire de décès obtenue du Régime de pensions du Canada vous a-t-elle permis de supporter les coûts associés au décès de votre conjoint légal ou de votre conjoint de fait?

Le tableau V-1 montre que les conjoints survivants de sexe masculin et de sexe féminin ont des avis différents au sujet de la suffisance de ces prestations. En effet, 58 p. 100 des hommes ont indiqué que la prestation de décès (PD) était Insuffisante. Chez les conjointes survivantes, l'impression que les PD sont insuffisantes varie selon l'âge (les conjointes survivantes après retraite ont été plus nombreuses à juger suffisante la PD). Les derniers prestataires et ceux qui sont remariés ont aussi été davantage portés que les autres à juger insuffisante la PD.

TABLEAU V-I Opinions concernant la suffisance de la prestation forfaitaire de décès, conjoints survivants de sexe masculin et de sexe féminin

Opinion concernant la suffisance	Hommes	Femmes
	%	%
Plus que suffisante	2	2
Suffisante	24	39
Insuffisante	58	37
Aucun souvenir	14	19
NE SAIS PAS/AUCUNE RÉPONSE	2	4
TOTAL	100	101*

Source : Sondage mené auprès de prestataires, CNF *Attribuable à l'arrondissement

La réponse «aucun souvenir» a été intégrée au questionnaire afin de reconnaître que, selon le mode de gestion de la prestation de décès, il se peut qu'un conjoint survivant qui n'a pas été l'exécuteur de la succession ne connaisse pas le montant de ladite prestation. Par ailleurs, en raison du nombre d'années qui se sont écoulées depuis le décès du conjoint de certains répondants, il pouvait être difficile pour ceux-ci de se rappeler si le montant de la prestation avait été suffisant, ce qui a effectivement été le cas. La majorité des conjointes survivantes qui se rappelaient leur situation du moment et qui ont émis une opinion ont jugé que la prestation était suffisante. Ces réponses semblent cadrer avec l'opinion des principaux répondants et des spécialistes voulant que la PD apporte une contribution raisonnable à la suite du décès du conjoint et ne doive pas être abolie.

C. Prestation pour orphelin

Des opinions au sujet de la convenance de la prestation pour orphelin (PO) ont été obtenues dans des sondages menés auprès de prestataires ²³ actuels et auprès de membres du grand public âgés de plus de 25 ans.

Les répondants ont présenté des avis partagés au sujet de la «convenance» du nom actuel, mais presque toutes les personnes ayant jugé que le nom ne convient pas voulaient que celui-ci soit changé. Étant donné que la grande majorité des «orphelins» ont encore un parent en vie et ne sont donc pas de véritables orphelins, le nom «enfant survivant» pourrait convenir davantage.

Au sein du groupe de prestataires, les opinions au sujet d'autres aspects de la PO ont été les suivantes :

- une majorité [75 p. 100] des répondants ont montré une préférence pour une limite d'âge fixée à 25 ans pour le versement de la prestation si l'enfant est toujours aux études.
- les opinions des répondants ont été partagées au sujet de la limite d'âge lorsque l'enfant n'est pas aux études; pour 49 p. 100 d'entre eux, la limite d'âge devrait être de 18 ans ou moins.
- une majorité [77 p. 100] des répondants ont indiqué que des prestations devraient être versées aux enfants qui quittent la garde ou la tutelle du parent ou d'un organisme.
- une majorité [54 p. 100] des répondants ont indiqué que les prestations ne devraient pas être versées en fonction du revenu des personnes responsables d'assurer le soutien des orphelins.

En ce qui concerne la limite d'âge pour les orphelins qui sont aux études et le versement de prestations à des enfants même s'ils ne sont plus sous la garde ou la tutelle d'un parent ou d'un organisme, la majorité des prestataires actuels appuient fermement le statu quo. Pour ce qui est de la limite d'âge pour les orphelins qui ne sont pas aux études, un appui assez ferme est manifesté afin que l'admissibilité soit prolongée au moins jusqu'à l'âge de 22 ans. Un appui minoritaire considérable (35 p. 100) est aussi manifeste à l'égard du versement de PO en fonction du revenu des personnes responsables du soutien des orphelins, bien que la majorité des personnes qui touchent actuellement des PO se prononcent en faveur du statu quo.

Chez les répondants du grand public âgés de 25 ans et plus, une majorité appuie aussi le statu quo quant à la limite d'âge pour l'obtention de prestations, et ces personnes ne veulent pas que les prestations pour orphelins soient versées en fonction du revenu du parent ou du responsable, ou encore, du taux de cotisation du cotisant décédé.

Le sondage mené auprès du grand public renfermait une question qui ne se trouvait pas dans le sondage mené auprès de prestataires. Il était demandé au public s'il appuyait le versement d'une prestation uniquement aux enfants à charge du cotisant - et non au conjoint survivant.

En vertu du système actuel, une rente de conjoint survivant et des prestations aux enfants à charge d'un cotisant décédé sont versées lorsqu'un cotisant au RPC qui meurt laisse dans le deuil un conjoint et des enfants âgés de moins de 18 ans (ou de 18 à 24 ans si les enfants sont encore aux études.). Selon certaines personnes, des prestations ne devraient être versées qu'aux enfants à charge d'un cotisant décédé [c.-à- d que des prestations ne devraient pas être versées au conjoint survivant]. Le montant des prestations serait alors beaucoup plus élevé que celui qui est actuellement versé aux enfants. D'autres personnes croient que le système actuel devrait être maintenu en vigueur. Quelle est votre opinion? [N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.]

Le statu quo a fait l'objet d'un appui écrasant. Les groupes combinés l'ont en effet appuyé dans une proportion de 84 p. 100, et les réponses n'ont pas présenté de différences manifestes selon l'âge ou le sexe.

D. Dispositions d'exclusion

Le montant et la durée des cotisations influent sur le calcul des prestations versées en vertu du Régime de pensions du Canada. Des cotisations plus élevées donnent généralement lieu à des prestations plus élevées. Le RPC permet aux cotisants d'exclure les mois où leur revenu a été moins élevé, de sorte qu'il n'est pas tenu compte de ces revenus réduits dans le calcul des prestations. Par conséquent, les futures prestations de retraite ne seront pas moins élevées.

En outre, d'autres dispositions d'exclusion peuvent s'appliquer dans les situations suivantes :

- les périodes pendant lesquelles une personne cesse de travailler ou touche un revenu moins élevé parce qu'elle élève des enfants âgés de moins de 7 ans;
- les mois au cours desquels une personne touche des prestations d'invalidité du RPC.

Ces dispositions combinées ont pour effet de faire augmenter le montant des prestations et, par conséquent, les dépenses du Régime et les cotisations qui doivent être versées. Le grand public croit-il qu'il s'agit de dispositions convenables?

Il a été demandé aux répondants aux sondages menés auprès du grand public si les critères d'exclusion actuels devraient être maintenus en vigueur. La question suivante a aussi été posée :

Selon vous, la disposition d'exclusion devrait-elle être élargie afin d'englober d'autres formes de soins reliés à la famille, comme les soins aux parents âgés ou aux enfants handicapés âgés de plus de, 7 ans? Quelle est votre opinion? (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

Le tableau V-2 montre que de nombreux répondants n'avaient pas d'opinion à ce sujet. En effet, le taux de non-réponse à cette question a été plus élevé que pour toute autre question. Parmi les personnes qui ont émis leur opinion, un appui considérable a toutefois été manifeste à l'égard de l'élargissement des dispositions d'exclusion, surtout par le groupe des 25 à 44 ans.

TABLEAU V-2 Élargissement de la disposition d'exclusion du RPC - Opinions émises dans un sondage mené auprès du grand public, par groupes d'âge

Réponses	Total pour les deux groupes	Groupe des 25 à 44 ans	Groupe des 45 ans et plus
	%	%	%
Les dispositions d'exclusion devraient être élargies afin d'englober d'autres formes de soins reliés à la famille.	53,4	58,2	46,5

Les critères actuels concernant les dispositions d'exclusion devraient être maintenus en vigueur	28,6	24,7	34,2
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	18,0	17,0	19,3
TOTAL	100,0	99,9	100,0

Source : Sondage mené auprès du grand public Q. 4

Il n'a pas été offert aux répondants d'indiquer s'ils croyaient que toutes les dispositions d'exclusion devaient être abolies; il est donc possible que certaines personnes ne se soient pas prononcées parce qu'elles ne trouvaient pas la «catégorie de réponse» qui leur convenait.

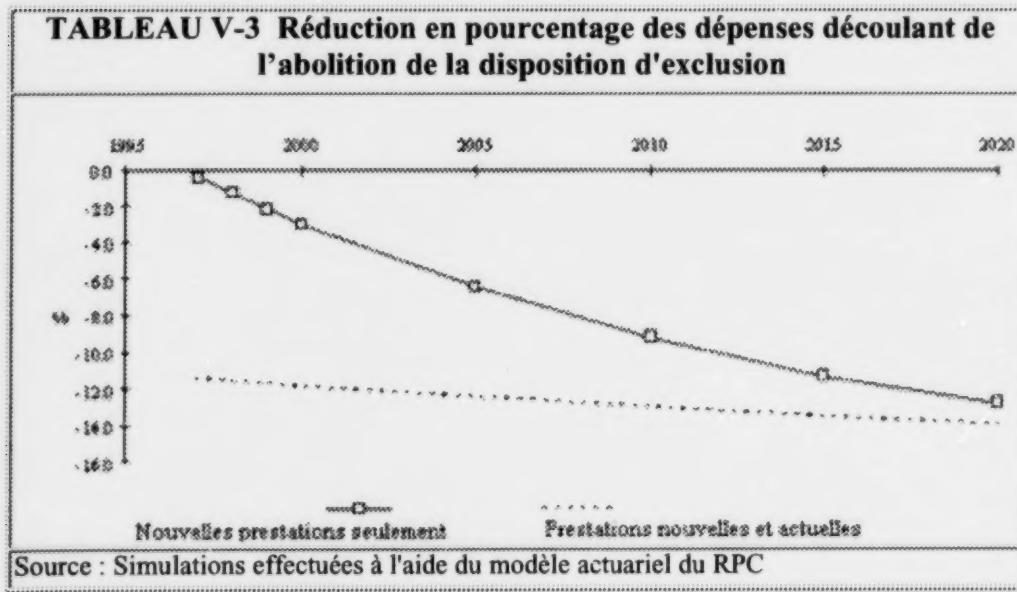
Nous avons toutefois simulé l'incidence de l'abolition des dispositions d'exclusion générale et des dispositions d'exclusion pour éducation des enfants. L'abolition de ces dispositions d'exclusion devrait permettre de réduire considérablement les dépenses, mais elle rendrait encore plus difficile l'atteinte de l'objectif du RPC qui consiste à remplacer 25 p. 100 du revenu jusqu'à concurrence du MGAP.

Le tableau V-3, qui présente les résultats des simulations effectuées à l'aide du modèle actuariel du RPC, indique dans quelle mesure seront réduites les dépenses. Les deux courbes de dépenses relatives aux nouvelles prestations présentent peu de différence, comparativement aux prestations nouvelles et actuelles, mais toutes les prestations proportionnelles au revenu sont touchées par le changement. La majeure partie du changement touche donc les prestations de retraite, surtout au cours des dernières années examinées, tout comme c'est le cas pour les changements qui s'appliquent aux prestataires nouveaux et actuels. Comme nous le verrons plus loin, l'incidence de ce changement serait beaucoup plus importante que celle de l'abolition du partage des droits.

Une autre question du sondage mené auprès du grand public a donné aux répondants l'occasion d'indiquer s'il conviendrait d'augmenter ou de réduire l'exclusion - bien qu'il n'ait pas été demandé directement s'il conviendrait de l'abolir.

Étant donné que, de nos jours, de nombreuses personnes ne travaillent pas en raison du peu de débouchés, le nombre d'années pouvant être exclues pour le calcul des prestations du RPC devrait-il être accru, ou devrait-il être réduit afin que les prestations soient davantage liées aux cotisations ? [N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.]

TABLEAU V-3 Réduction en pourcentage des dépenses découlant de l'abolition de la disposition d'exclusion



Source : Simulations effectuées à l'aide du modèle actuariel du RPC

Les résultats que présente le tableau V-4 montrent essentiellement que le changement ne fait pas nettement l'unanimité. En examinant les réponses en faveur du «statu quo» et de l'«augmentation», on constate toutefois un appui considérable de la part de personnes qui veulent que soit au moins maintenue en vigueur la disposition d'exclusion générale. À cet égard, le

public et les spécialistes s'entendent

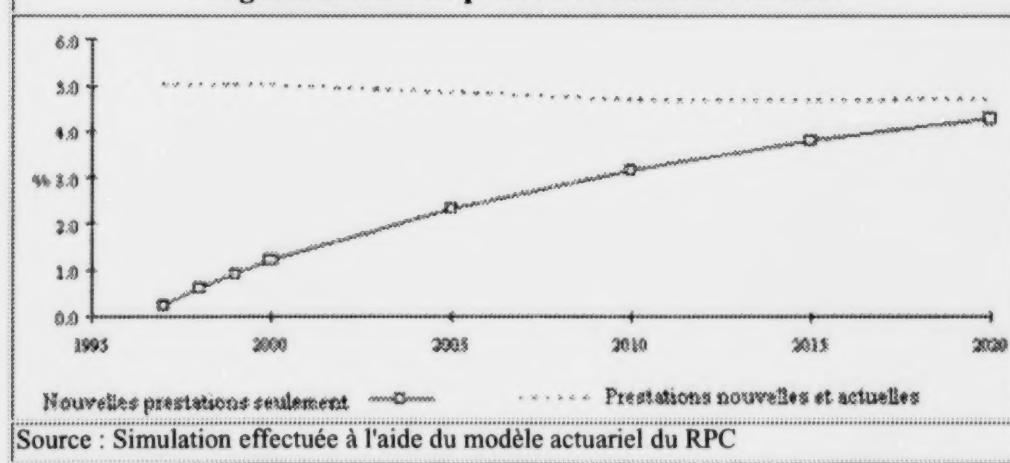
Dans nos simulations, nous avons examiné l'incidence d'une série d'options faisant passer l'exclusion à 20 ou à 25 p. 100 de la période de cotisation, plutôt qu'aux 15 p. 100 prévus à l'heure actuelle. Le tableau V-5 présente les résultats pour l'augmentation à 25 p. 100. Dans les deux simulations, les dépenses totales pour le RPC sont à la hausse, car les prestataires pourront fonder davantage le montant de leurs prestations sur les années où leur revenu a été le plus élevé. Avec l'augmentation à 25 p. 100, la hausse des dépenses du RPC est à peu près le double de celle à laquelle donne lieu l'augmentation à 20 p. 100.

TABLEAU V-4 Modification du nombre d'années d'exclusion - Points de vue recueillis dans un sondage mené auprès du grand public, par groupes d'âge

Réponses	Total pour les deux groupes	Groupe des 25 à 44 ans	Groupe des 45 ans et plus
	%	%	%
Le nombre d'années d'exclusion devrait être augmenté.	21,2	20,5	22,1
Statu quo	34,2	35,7	31,9
Le nombre d'années d'exclusion devrait être réduit.	29,4	30,3	28,0
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	15,3	13,4	17,9
TOTAL	100,0	39,9	99,9

Source : Sondage mené auprès du grand public, Q. 5

TABLEAU V-5 Hausse en pourcentage des dépenses à la suite de l'augmentation à 25 p. 100 de l'exclusion de base



Source : Simulation effectuée à l'aide du modèle actuariel du RPC

E. Partage des droits

1. Opinions concernant le bien-fondé

En vertu des dispositions actuelles du RPC, les personnes mariées qui se séparent ou qui divorcent ainsi que celles qui mettent fin à une union de fait qui a duré au moins une année peuvent se partager tout droit à pension du RPC accumulé pendant leur période de vie commune. Le partage des droits occasionne un changement permanent au dossier de rémunération de chacun des conjoints et peut influer sur le niveau actuel ou futur des prestations de retraite, de survivant, d'invalidité et de décès du RPC.

Les deux questions²⁴ ci-dessous ont été posées aux répondants au sondage mené auprès du grand public :

- Dans la plupart des provinces, le partage des droits n'est actuellement pas négociable en cas de divorce. Pour certaines personnes, le partage des droits devrait demeurer obligatoire en cas de divorce afin d'assurer un partage égal des droits à pension, tandis que pour d'autres, ce partage devrait être négociable entre les deux ex-conjoints (c.-à-d. qu'il devrait être considéré au même titre que tout autre bien familial pouvant faire l'objet de négociations en cas de rupture du mariage) (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

	Âge et sexe			
	25-44		45+	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Demeurer obligatoire	27,6	38,3	29,8	37,4
Devenir négociable	58,8	47,6	50,6	41,5
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	13,6	14,1	19,6	21,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

- À l'heure actuelle, le partage des droits n'est pas obligatoire en cas de séparation. Étant donné que les séparations ne donnent pas toujours lieu à un divorce, certaines personnes ont proposé de rendre obligatoire le partage des droits en cas de séparation afin d'assurer un partage égal des droits, tandis que d'autres croient que ce partage devrait demeurer négociable entre les ex-conjoints (N'ENCERCLER QU'UNE SEULE RÉPONSE.)

Devenir négociable	68,2	64,8	63,8	51,1
Demeurer obligatoire	17,9	22,1	17,5	28,2
SANS OPINION/AUCUNE RÉPONSE	13,6	13,1	18,8	20,6
TOTAL	99,9	100,0	100,1	99,9

En ce qui concerne le partage des droits en cas de divorce, la plupart des répondants sont en faveur de la négociation, mais le taux de non-réponse est assez élevé. Les femmes (dans la plupart des provinces) ont été un peu plus nombreuses que les hommes à appuyer l'actuel caractère obligatoire du partage. Pour cette question, aucune grande différence n'a été remarquée dans les opinions émises par les personnes faisant partie des différents groupes d'âge.

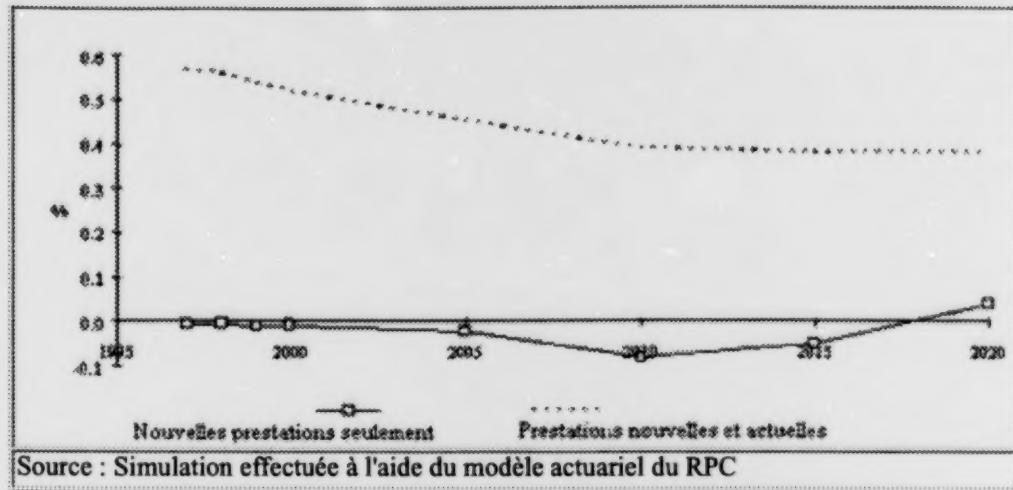
Pour ce qui est du partage des droits en cas de séparation, une forte préférence a été manifestée à l'égard du maintien en vigueur de la négociation, surtout chez les jeunes personnes des deux sexes. Les hommes plus âgés se sont aussi prononcés en faveur de la négociation.

2. Simulation de l'abolition du partage des droits

Étant donné que le partage des droits a été, en partie du moins, adopté afin d'équilibrer les prestations du RPC touchées par les conjoints qui se séparent ou qui divorcent, on pourrait s'attendre à ce que son abolition réduise les sommes versées en prestations. De fait, l'adoption du partage des droits a permis de réduire à long terme les coûts du RPC.

Les résultats des simulations effectuées à l'aide du modèle actuariel du RPC montrent que l'abolition du partage des droits occasionnerait une **augmentation nette** des dépenses du RPC. Le tableau V-6 montre l'augmentation simulée des dépenses (en pourcentage) à partir de 1997.

TABLEAU V-6 Augmentation des dépenses (en pourcentage) découlant de l'abolition du partage des droits



Source : Simulation effectuée à l'aide du modèle actuariel du RPC

Le tableau montre que la simulation donne lieu à des augmentations assez complexes. De fait, si le changement ne s'appliquait qu'à de nouveaux prestataires, il semble que les dépenses connaîtraient une légère diminution à moyen terme et que celles-ci n'augmenteraient pas avant plus de vingt ans. S'il s'appliquait aussi aux prestataires actuels, il donnerait toutefois lieu à une augmentation initiale de 0,57 p. 100 des dépenses totales du RPC, proportion qui diminuerait tout juste sous les 0,4 p. 100 au bout d'environ quinze ans.

3. Explication de cette constatation

Le partage des droits devrait généralement comporter le transfert de droits de l'homme à la femme et de personnes ayant un revenu régulier à des personnes ayant un revenu plus irrégulier. Ces deux points devraient faire augmenter les coûts. Étant donné que les femmes vivent plus longtemps que les hommes, le transfert à des femmes de prestations du même ordre devrait s'avérer plus coûteux. De plus, dans le cas de personnes ayant touché un revenu régulier, certaines années de faible revenu devraient être éliminées en vertu de l'exclusion générale.

Scénario 1 - Sans partage des droits

Mari 40 années de revenu supérieur au MGAP

Femme 26 années de revenu supérieur au MGAP et 14 années sans revenu afin d'élever des enfants âgés de moins de 7 ans 16 années de vie commune

Prestations du RPC

Mari 40/40 = 100p. 100 de la pension maximale

Femme 26/28,05 = 92,7 p 100 de la pension maximale²⁵

Scénario 2 - Après partage des droits

Mari 26 années de revenu supérieur au MGAP et 14 années de revenu à 50 p.100 du MGAP à la suite du transfert de 14 années sans revenu de la femme

Femme 26 années de revenu supérieur au MGW, 14 années de revenu à 50 p. 100 transférées du mari et 14 années d'exclusion pour éducation des enfants

Prestations du RPC

Mari 26 + 0,5 x 14/40 = 82,5 p. 100 de la pension maximale

Femme 26 + (2,05 x 0,5)/28,05 = 96,3 p. 100 de la pension maximale²⁵

De fait, ces incidences sont atténuées par la réduction réelle du coût qu'occasionne l'exclusion pour éducation des enfants. La situation est bien illustrée par un exemple qui se trouve dans le graphique du tableau V-7.

Cet exemple explique les résultats de la simulation. La femme n'a pas besoin des droits transférés pour les années d'éducation des enfants, qui peuvent être exclues de toute façon. Les gains du mari font l'objet d'une réduction correspondant aux années de faible revenu de sa femme lorsque celle-ci a quitté le marché du travail pour élever des enfants, et le mari ne bénéficie pas de l'exclusion pour éducation des enfants. La femme a aussi 14 années de revenu à 50 p. 100 du MGAP. Dans cet exemple, ces années ne lui sont pas utiles, car elles feraient diminuer son revenu moyen. Ces droits pourraient être utiles si son revenu moyen était faible en dehors de la période consacrée à l'éducation des enfants.

Il est à noter qu'il s'agit d'un scénario présentant une situation extrême, à savoir une participation entière à la vie active en dehors de la période consacrée à l'éducation des enfants et une participation nulle au cours de cette période. Des cas moins extrêmes feraient diminuer l'ampleur des anomalies illustrées.

F. Résumé

Dans ce chapitre, notre évaluation de l'atteinte des objectifs concernant des éléments du RPC autres que la rente de conjoint survivant a été fondée en grande partie sur des données relatives au bien-fondé des mesures recueillies auprès des répondants. Dans l'ensemble, les spécialistes et nos principaux répondants se sont prononcés en faveur du maintien en vigueur de la prestation de décès, des prestations pour orphelins, des dispositions d'exclusion générale et pour éducation des enfants et du partage des droits. Nous n'avons pas été en mesure de savoir si tous les conjoints survivants ayant droit à la prestation de décès ont touché un montant forfaitaire (qui se situe en moyenne aux alentours de 2 500 \$). Nous avons constaté que la majorité des femmes qui se rappelaient du montant de la prestation de décès touchée avaient jugé celui-ci suffisant. Les hommes étaient moins de cet avis.

En ce qui concerne la prestation pour orphelin, le public s'est prononcé en faveur du statu quo, mais un appui assez solide a été manifeste à l'égard du prolongement de la PO au moins jusqu'à l'âge de 22 ans, même si l'enfant n'est pas aux études. Pour ce qui est de la disposition d'exclusion, le public a été moins porté à faire des commentaires au sujet de l'atteinte des objectifs. Il s'est prononcé en faveur de son élargissement afin qu'elle englobe des formes de soins reliés à la famille que ne prévoit pas la disposition actuelle, mais il n'y a pas unanimité quant à l'augmentation ou à la réduction du nombre d'années pour l'exclusion générale.

Les opinions des spécialistes et du public sont différentes au sujet du caractère obligatoire du partage des droits. Le public est davantage disposé à ce qu'il soit rendu ou laissé négociable en cas de divorce ou de séparation, tandis que les spécialistes appuient son caractère obligatoire. Les résultats des simulations révèlent que l'**abolition** du partage des droits ferait augmenter les coûts du RPC, conséquence qui semblerait aller à l'encontre d'un des objectifs du programme. (Le partage des droits devait ne rien coûter ou n'occasionner que de faibles coûts.)

TABLEAU V-7 Illustration des effets de l'interaction entre la disposition d'exclusion pour éducation des enfants et le partage des droits

Sans partage des droits				Pourcentage de la pension maximale du RPC
Mari	0		40	100%
Femme	0	Exclusion pour éducation des enfants	19	40 92,7%
Après partage des droits				
50%	0	5	19	40 82,5%

50%	Femme	Exclusion pour éducation de enfants	19	40	96,3%
0	5				



6. Répercussions et incidences

A. Incidences des prestations de survivant sur la situation professionnelle des survivants

1. Introduction

Il a déjà été établi que les rentes de conjoint survivant vont en grande partie à des femmes, et en particulier à des femmes ayant l'âge de la retraite. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous nous attendons à ce que la proportion de femmes occupant un emploi au moment du décès de leur conjoint ou qui versent pendant plus longtemps des cotisations au RPC soit plus élevée à l'avenir qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Étant donné que plus de femmes sont maintenant sur le marché du travail, la probabilité qu'elles y soient au moment du décès de leur conjoint est plus grande que par le passé, surtout chez les conjointes survivantes avant retraite.

Ce facteur se rattache à la question de la proportion de conjointes survivantes qui pourraient être admissibles à des prestations du RPC à la suite de leurs **propres** cotisations, tout en ayant droit à des prestations de conjoint survivant à la suite du décès de leur conjoint. Nous remarquons toutefois que les femmes gagnent encore moins que les hommes, malgré leur participation accrue à la vie active et le plus grand nombre d'entre elles qui versent des cotisations au RPC. Son nombre de femmes occupent des emplois atypiques ou temporaires, ce qui laisse supposer que leurs revenus de retraite seront plus faibles.²⁶

Il a été question de la suffisance des prestations de retraite du RPC dans la première étape de l'évaluation. Nous nous concentrerons maintenant sur les survivants. Dans la partie qui suit, nous présentons des données sur la situation professionnelle des conjoints survivants avant et après le décès du conjoint. Ces données proviennent des données administratives²⁷ de DRHC et du sondage mené en 1996 dans le cadre de l'évaluation auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant du RPC.

2. Données administratives

Une analyse antérieure a révélé une nette baisse de la participation à la vie active chez les prestataires. La présente partie constitue donc une comparaison des indicateurs concernant la population active avant et après le début du versement de prestations de survivant du RPC.

Le point faible de ce type de comparaison est que l'analyste ne peut jamais être sûr que les changements observés découlent uniquement du versement des prestations. Il est évident que la perte d'un conjoint peut avoir des répercussions beaucoup plus grandes sur la vie des personnes qui lui survivent que l'obtention de plusieurs centaines de dollars par mois. Les répercussions sur l'état de santé et sur les décisions au sujet du lieu de résidence ainsi qu'un certain nombre d'incidences sur les plans social et psychologique sont fort probablement beaucoup plus importantes. Par ailleurs, aucun groupe témoin ne nous permet de voir ce qui pourrait arriver aux survivants si ceux-ci ne touchaient aucune prestation de survivant. Par conséquent, l'analyse consiste à obtenir le plus possible d'information de la comparaison de situations avant et après le décès de cotisants au RPC.

Les données et l'exposé qui suit découlent de l'analyse de renseignements sous forme de données annuelles pour les cinq années précédant celle du début du versement des prestations de survivant et pour les cinq années suivant le début du versement desdites prestations. Des restrictions quant à la disponibilité de données surviennent aux deux extrémités de la période examinée. Pour les toutes premières années, des données antérieures valables ne peuvent être obtenues. Pour la

période la plus récente, le temps n'a pas permis d'accumuler des données concernant l'expérience au cours de cinq années entières. Les indicateurs-clés que nous utilisons sont des moyennes (y compris des valeurs nulles) de ce qui suit :

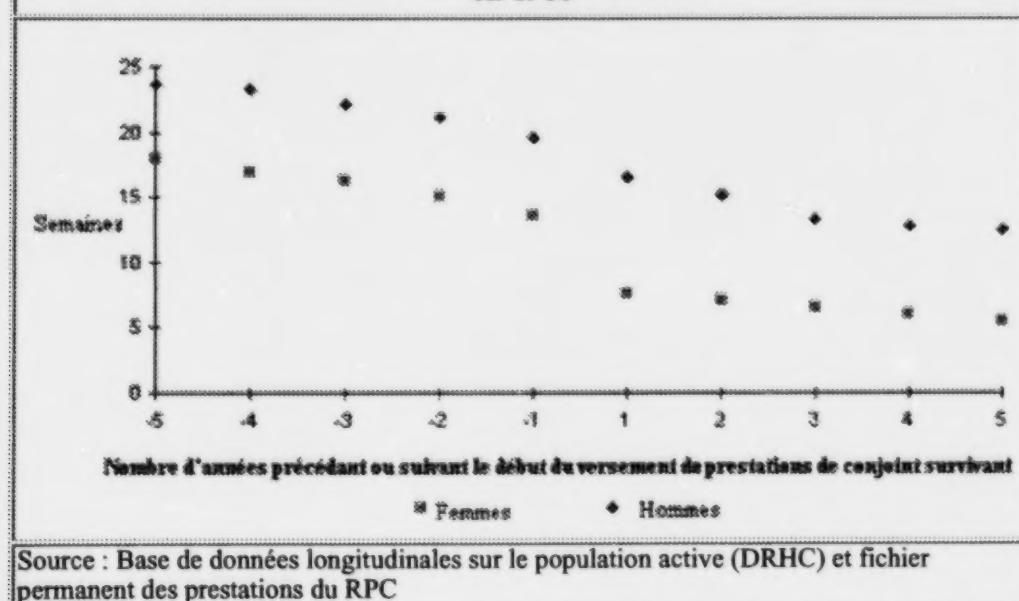
- le nombre de semaines de travail par année;
- le revenu annuel d'emploi [gains].

a) Les prestataires travaillent pendant un moins grand nombre de semaines.

Le nombre de semaines de travail par année constitue une mesure très directe de la participation à la vie active. Les hommes travaillent davantage que les femmes, mais le nombre moyen nettement moins élevé de semaines d'emploi au cours des années qui suivent le début du versement des prestations par rapport aux années antérieures permet davantage de constater une incidence de la rente de conjoint survivant sur l'emploi. Cette tendance a été constatée pour chacune des années sur lesquelles a porté l'analyse (lorsque des données ont été obtenues), et cette situation est plus marquée chez les femmes que chez les hommes. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le revenu moyen des conjointes survivantes augmente considérablement lorsque le conjoint meurt. Les revenus d'emploi sont donc relativement moins importants, étant donné que la conjointe survivante touche alors des revenus provenant d'autres sources.

Le tableau VI-1 présente un échantillon graphique de données concernant des femmes et des hommes qui ont commencé à toucher une rente de conjoint survivant en 1988. On y constate une tendance à la baisse nette et constante de l'emploi et, un niveau d'emploi supérieur chez les prestataires de sexe masculin, et ce, avant et après le début du versement de prestations. Le tableau montre aussi, surtout chez les femmes, que le nombre de semaines d'emploi est nettement moins élevé après le début, du versement de prestations que si la période avant, prestations se prolongeait tout simplement.

TABLEAU VI-1 Nombre moyen de semaines d'emploi par année, selon le sexe, pour des personnes qui ont commencé à toucher des prestations en 1988



Source : Base de données longitudinale sur la population active (DRHC) et fichier permanent des prestations du RPC

b) Les prestataires touchent moins de revenus d'emploi

Il n'est pas étonnant de constater que les revenus d'emploi des prestataires d'une rente de conjoint survivant connaissent une baisse correspondant, à la réduction du nombre de semaines de travail. Avec le temps, il y a une tendance générale à la baisse, à la fois avant et après le début du versement des prestations. Cela cadre avec les indications voulant que l'âge moyen au début des prestations ait augmenté et que le taux d'emploi soit moins élevé chez les prestataires plus âgés.

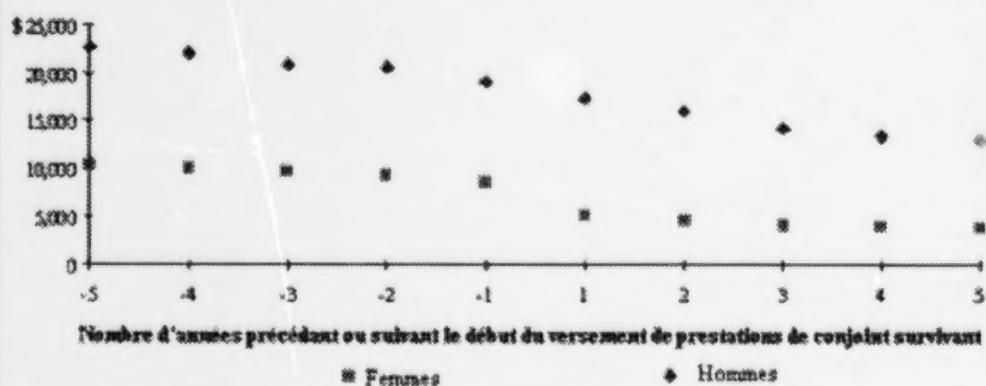
Le tableau VI-2 montre un fait encore plus significatif. En effet, les revenus moyens d'emploi sont moins élevés au cours des années qui suivent le début du versement des prestations qu'au cours des années antérieures, et cette tendance, qui

s'applique davantage pour les femmes que pour les hommes, est constatée pour chacune des années étudiées.

3. Incidence des PS sur la situation professionnelle des survivants - Résultats du sondage

Le sondage mené auprès de prestataires a révélé que 30 p. 100 des conjointes survivantes occupaient un emploi avant le décès de leur conjoint. La plupart de ces femmes n'avaient pas l'âge de la retraite. Le tableau VI-3 montre, pour chaque groupe d'âge, la proportion de conjointes survivantes qui occupaient un emploi au cours de l'année précédant le décès de leur conjoint. L'expérience des conjointes survivantes avant retraite est fort différente de celle des conjointes survivantes après retraite, comme le montrent les proportions beaucoup plus grandes de femmes qui travaillaient alors. Il convient aussi de mentionner que la majorité des femmes qui étaient sur le marché du travail occupaient un emploi à temps plein.

TABLEAU VI-2 Revenu annuel moyen (\$ de 1996), selon le sexe, pour des personnes qui ont commencé à toucher des prestations en 1988



Source : Base de données longitudinale sur la population active (DRHC) et fichier permanent des prestations du RPC

TABLEAU VI-3 Expérience professionnelle de conjointes survivantes au cours de l'année précédant le décès de leur conjoint

Âge des conjointes survivantes au moment du décès de leur conjoint	% de femmes ayant occupé un emploi ayant le décès de leur conjoint	Nombre moyen de semaines travaillées	Nombre moyen d'heures	% de femmes ayant occupé un emploi à temps plein (35hres et plus)
<35 ans	48	36,3	37,6	62
35-44	51	43,3	37,7	67
45-64	43	43,1	31,9	50
65-74	30	46,2	30,6	46
>74 ans	3	*	*	*

Source : Sondage mené auprès de prestataires, CNF, questions 11a, 12 et 13

*Indique qu'il y a moins de cinq cas.

Qu'indiquent les résultats du sondage au sujet de la participation à la vie active des femmes après le décès de leur conjoint? La réponse générale à cette question est que le décès du conjoint n'a aucune Incidence pour la **plupart** des femmes. Lorsqu'il a été demandé à toutes les conjointes survivantes qui occupaient un emploi avant le décès de leur conjoint (n = 225) quelle incidence sur leur emploi avait eu, le cas échéant, le décès de leur mari ou de leur conjoint de fait, les réponses ont été les suivantes :

- cessé de travailler 14%
- travaillé un moins grand nombre d'heures 5%
- travaillé un plus grand nombre d'heures 16%
- aucune incidence 58%
- pas de réponse 7%

Afin de montrer plus nettement les répercussions qu'a le décès du conjoint, nous avons combiné l'emploi occupé immédiatement après le décès avec l'«emploi occupé en 1995» pour résumer de façon plus précise la situation professionnelle avant et après le décès. Le tableau VI-4 montre que la grande majorité des femmes qui travaillaient avant le décès de leur conjoint (de beaucoup plus nombreuses conjointes qui n'ont pas l'âge de la retraite à l'heure actuelle) ont aussi travaillé à certains moments à la suite du décès de celui-ci.

TABLEAU VI-4 Situation professionnelle avant de toucher une rente de conjoint survivant et après l'obtention d'une telle rente

		<u>Situation professionnelle avant le décès du conjoint</u>	
Situation professionnelle après le décès du conjoint		Participation à la vie active	Non-participation à la vie active
		N = 210 %	N = 515 %
Participation à la vie active	89	12	
Non-participation à la vie active	11	88	
Total	100	100	

Source : Sondage mené auprès de prestataires, CNF, questions 11a, 11b, 14 et 15. Dans la tableau, des données manquent dans 23 cas, car il n'a pas été répondu à une des questions.

La grande majorité des femmes qui ne travaillaient pas avant le décès de leur conjoint n'ont pas travaillé à la suite de son décès (88 p. 100). Cela a été le cas pour tous les groupes d'âge. La répartition par groupes d'âge du sous-groupe de femmes qui ne travaillaient pas avant le décès de leur conjoint, mais qui ont travaillé par la suite (n = 64) a été la suivante :

- moins de 45 ans 11%
- de 45 à 64 ans 44%
- de 65 à 74 ans 34 %
- 75 ans et plus 11%

Ces données du sondage constituent une contre-perspective utile par rapport aux données administratives déjà présentées. Pour les femmes qui font partie de la population active, on constate une diminution de travail à la suite du décès de leur conjoint, mais la plupart des femmes ne participaient pas à la vie active avant le décès de leur conjoint.

B. Incidences d'autres sources de revenu sur les prestations nettes de survivant

Le SIMTAB (Simulation/Tabulation) a été conçu pour simuler des systèmes de transfert financier et les répercussions de

politiques de rechange. Il tient compte des effets combinés d'autres programmes de soutien du revenu et de l'élément fiscal sur l'ampleur des prestations et sur le revenu familial total. Il permet donc d'évaluer ce que représentent les PS pour le revenu disponible ainsi que de calculer les incidences globales associées aux prestations de survivant. Nous le considérons comme la seule source d'information fiable lorsqu'il s'agit de répondre à la question suivante de l'évaluation : «Quelle proportion des prestations de survivant est recouvrée grâce au régime fiscal ou aux coûts moins élevés de programmes complémentaires, comme le SRG, l'AC ou l'assistance sociale provinciale?»

Le modèle a été mis en application en intégrant les prestations de survivant du RPC et du RRQ comme sources de revenu, et ensuite en ne tenant pas compte de ces prestations.²⁸ Les incidences nettes sur divers autres programmes ont alors été calculées, y compris sur le SRG/AC, le crédit d'impôt pour enfants, le crédit pour TPS, les impôts fédéral et provincial et les crédits d'impôt provincial, mais non sur l'assistance sociale, l'indemnisation des travailleurs et d'autres sources de revenu.

Le tableau VI-5 montre les sommes que versent les gouvernements fédéral et provinciaux pour les prestations de survivant du RPC et les sommes qu'ils verseraient pour d'autres programmes si ces prestations n'existaient pas.

TABLEAU VI-5 Incidence de l'abolition des prestations de survivant sur les recettes gouvernementales

Programme	Fédéral	Provincial (en milliards de dollars)	Total
Prestations de survivant du RPC/du RRQ	- 2,272	- 0,969	- 3,241
SRG/AC	0,568		0,568
Impôts sur le revenu	0,405	0,286	0,691
Autres *	0,016		0,016
Crédit du RPC/du RRQ	-0,177	-0,136	-0,314
Assistance sociale	s.o.	s.o.	s.o.
Incidence nette totale	-1,560	-0,819	-2,280

*Comprend le crédit pour TPS, le crédit d'impôt pour enfants et les crédits d'impôt provincial.

s.o. non disponible

Selon le modèle, les gouvernements consacrent maintenant, dans l'ensemble, quelque 3,2 milliards de dollars par année aux prestations de survivant du RPC et du RRQ. Si ces prestations étaient abolies, il faudrait s'attendre à ce que les dépenses gouvernementales augmentent pour le SRG et l'AC et à ce que les impôts sur le revenu soient réduits. Il ne serait toutefois pas nécessaire de verser de prestations du RPC et du RRQ. Selon le modèle du SIMTAB, le résultat net serait une réduction de plus de 2 milliards de dollars des dépenses gouvernementales. Les économies seraient réalisées dans les fonds du RPC et du RRQ, mais les dépenses supplémentaires associées à l'abolition des prestations du RPC seraient supportées par le Trésor.

Comme nous l'avons indiqué, l'analyse ne tient pas compte de l'assistance sociale. Les résultats des exemples du MAPSIT laissent entendre qu'une responsabilité considérable pourrait être associée aux prestations d'aide sociale si des prestations de survivant du RPC n'étaient plus offertes. L'intégration des incidences de l'assistance sociale à l'analyse en rehausserait la valeur et est fortement recommandée comme orientation pour une autre recherche.

C. Interaction imprévue entre les prestations accessoires : incidence de la période de cotisation et de l'exclusion variables

Étant donné la complexité du RPC et les changements qui ont été apportés à divers éléments du programme, il n'est pas étonnant que des interactions aient lieu entre des prestations accessoires.

Au moment de son adoption, le RPC prévoyait une période de cotisation «fixe» allant de l'âge de 18 ans ou du 1^{er} janvier 1966, selon ce qui survenait en dernier lieu, jusqu'à l'âge de 65 ans. Pour les personnes autres que celles déjà âgées de 18 ans en 1966 (ou les immigrants arrivés au Canada après 1965), la période de cotisation avait été fixée à 47 années en accordant une période d'exclusion fixe de 7 années, ce qui donnait une période de cotisation «nette» de 40 années.

L'adoption de l'exclusion pour éducation des enfants ainsi que d'un âge flexible pour la retraite (de 60 à 70 ans) ont rendu variables plutôt que fixes la période de cotisation et la période d'exclusion générale. Cela influe sur la soi-disant neutralité des coûts de la préretraite, tout en pouvant aussi altérer la décision concernant le début anticipé du versement des prestations pour les personnes qui quittent la population active avant l'âge de 65 ans. Le tableau VI-6 illustre certaines de ces incidences.

Le tableau se trouvant sous le premier cas illustre l'incidence de la période de cotisation variable sur les pensions de préretraite. Dans la colonne 4 par exemple (lorsque le versement de prestations commence à 65 ans; scénario 1), un cotisant ayant travaillé pendant 32 ans aurait versé des cotisations équivalant à 80 p. 100 du nombre total possible d'années jusqu'à l'âge de 65 ans, après l'exclusion générale de 15 p. 100 (7 années). Cela permettrait à la personne de toucher une pension mensuelle de 582 \$ à partir de l'âge de 65 ans.

TABLEAU VI-6 Exemples d'incidences des dispositions d'exclusion

Données :

Date de naissance :	Le 1 ^{er} janvier 1949
Début de la période de cotisation :	Le 1 ^{er} janvier 1947
Revenus d'emploi :	
avant l'âge de 60 ans	Supérieurs au MGAP
de 60 à 65 ans	Nuls
<i>Premier cas : Sans exclusion pour éducation des enfants</i>	
Nombre d'années en dehors de la population active avant l'âge de 60 ans (autres que les années consacrées à l'éducation des enfants)	
Scénario I	10
Scénario II	5
Scénario III	0

Début de prestations

Scénario	Formule	60 ans			65 ans		
		I	II	III	I	II	III
1 Période maximale de cotisation	Données	42	42	42	47	47	47
2 Nombre réel d'années de revenu	Données	32	37	42	32	37	42
3 Exclusion générale	15% x (1)	6,3	6,3	6,3	7,0	7,0	7,0
4 Pourcentage du MGAP	(2) \ ((1) - (3))	90%	100%	100%	80%	92%	100%

5 Pension mensuelle (1996)	0,7 x (4) x 727	458 \$	509 \$	509 \$	s.o.	s.o.	s.o.
6 Pension mensuelle (1996)	(4) x 727	s.o.	s.o.	s.o.	582 \$	669 \$	727 \$
7 Pourcentage de la pension maximale	(5) \ (6) pour chacun des scénarios	79%	76%	70%	s.o.	s.o.	s.o.

Remarque : Le «pourcentage de la pension maximale» est le pourcentage d'une pension de préretraite prise à l'âge de 60 ans, comparativement à une pension non réduite, c.-à-d. de 727 \$ en se fondant sur la formule de travail donnée.

Deuxième cas : Avec exclusion pour éducation des enfants - 10 années

Nombre d'années en dehors de la population active avant l'âge de 60 ans

Scénario I	10
Scénario II	5
Scénario III	0

Début de prestations

Scénario	Formule	60 ans			65 ans		
		I	II	III	I	II	III
1 Période maximale de cotisation, après exclusion pour éducation des enfants	Données	42	42	42	47	47	47
2 Nombre réel d'années de revenu	Données	32	37	42	32	37	42
3 Exclusion générale	15% x (1)	6,3	6,3	6,3	7,0	7,0	7,0
4 Pourcentage du MGAP	(2)\(10\)\((1)-(3))-10\)	90%	100%	100%	80%	92%	100%
5 Pension mensuelle (1996)	0,7 x (4) x 727	458 \$	509 \$	509 \$	s.o.	s.o.	s.o.

6 Pension mensuelle (1996)	(4) x 727	s.o.	s.o.	s.o.	582 \$	669 \$	727 \$
7 Pourcentage de la pension maximale	(5) \ (6) pour chacun des scénarios	79%	76%	70%	s.o.	s.o.	s.o.
8 Pourcentage de la pension sans éducation des enfants	Voir remarque ci-dessous	90%	100%	100%	87%	93%	100%

Remarque : Le «pourcentage de la pension sans éducation des enfants» est le pourcentage de la pension qui se trouve dans le tableau, comparativement à la pension qui aurait été versée si le cotisant avait travaillé pendant les dix années où il a quitté la population active à des fins d'éducation des enfants, c.-à-d. la rangée (5) ou (6) dans le deuxième cas, divisé par la rangée (5) ou (6) dans le premier cas.

Exclusion pour éducation des enfants

Ce tableau illustre les mêmes anomalies concernant la préretraite que celles qui ont été remarquées dans le premier cas (rangée (7)). La rangée (8) du tableau ci-dessus illustre le phénomène en ce qui concerne l'éducation des enfants. Les chiffres qui se trouvent dans cette rangée sont obtenus en divisant le montant de la pension mensuelle (rangées (5) et (6)) par les chiffres correspondants qui se trouvent dans les mêmes rangées dans le tableau du premier cas.

Si le cotisant devait commencer à toucher une pension à l'âge de 60 ans, une réduction de 30 p. 100 devrait s'appliquer et la pension prévue serait de 407 \$ par mois. En raison de la période de cotisation variable, la période de cotisation de 32 ans représente toutefois 90 p. 100 du nombre total possible d'années jusqu'à l'âge de 60 ans (et non de 65 ans) après l'exclusion générale de 15 p. 100 (6,3 années). L'application de la réduction de 30 p. 100 donne une pension de 458 \$, comme le montre le tableau.

Si la période de cotisation variable était remplacée par une période de cotisation fixe, les trois entrées qui se trouvent à la ligne du bas du tableau seraient toutes de 70 p. 100, non de 79, 76 et 70 p. 100 respectivement. Ces pourcentages sont obtenus en divisant le montant de la pension mensuelle qui se trouve à la rangée (5) par le chiffre correspondant qui se trouve à la rangée (6) pour chacun des trois scénarios que renferme le tableau VI-1.

Le tableau du deuxième cas illustre l'incidence de l'exclusion pour éducation des enfants. Il est clair que l'application de cette exclusion donne lieu à une pension plus élevée. Cependant, si l'objectif consistait à assurer à peu près la même pension que si le cotisant avait participé à la vie active au cours des années d'exclusion pour éducation des enfants, cet objectif d'indemnisation complète ne serait pas atteint dans certains cas.

Prenons pour exemple le deuxième cas, à la colonne 4 (début du versement des prestations à l'âge de 65 ans, scénario 1). Sans la disposition d'exclusion pour éducation des enfants, le cotisant aurait touché une somme de 400 \$ par mois. Si le cotisant avait travaillé pendant les dix années pendant lesquelles il a quitté la population active pour élever des enfants, le montant de la pension aurait été de 582 \$, soit le montant correspondant à celui qui se trouve dans le tableau du premier cas. Si l'objectif qui consiste à assurer une indemnisation complète était atteint, toutes les entrées se trouvant à la dernière ligne du tableau du deuxième cas seraient de 100 p. 100, alors que la plupart des pourcentages sont inférieurs à 100.

Nous tirons les conclusions suivantes de l'analyse de ces cas :

- le «facteur préretraite» correspond à 6 p. 100 par année, ce qui assure à peu près une neutralité des coûts entre le début de l'obtention de la pension entre 60 et 65 ans et le début de l'obtention de cette même pension à 65 ans (30 p. 100 pour 5 ans).
- de fait, en tenant compte de la période de cotisation variable, la réduction pourrait être d'autant peu que de 21 p. 100 pour 5 ans dans les exemples présentés, ce qui représente un octroi d'environ 10 p. 100 de la pension.
- l'objectif de l'exclusion pour éducation des enfants pourrait être défini comme une tentative d'assurer aux personnes qui quittent la population active pour l'éducation des enfants à peu près la même pension qu'aux personnes qui n'interrompent pas ainsi leur carrière. Bien que cet objectif soit atteint dans certains des scénarios, il ne l'est pas dans d'autres, même si une pension plus élevée est versée que s'il n'y avait pas du tout d'exclusion pour éducation des enfants.

Le premier problème (l'anomalie découlant de la préretraite) semble être un effet secondaire imprévu de la période de cotisation flexible. L'adoption d'une période de cotisation fixe (par exemple, jusqu'à l'âge de 65 ans) éliminerait ce problème.

Le deuxième problème (l'anomalie découlant de l'exclusion pour éducation des enfants) est attribuable au retrait d'un nombre égal d'années du numérateur (le nombre d'années de revenu) et du dénominateur (la période de cotisation). Le résultat n'est pas le même que si des années de service sont créditées à un cotisant pendant qu'il quitte la vie active pour assurer l'éducation d'enfants. Cette dernière approche permettrait de calculer plus exactement le montant de la pension comme si le cotisant n'avait pas quitté la vie active, mais elle comporterait des coûts plus élevés.

D. Répercussions financières des cotisations au RPC sur les employeurs et sur les employés

1. Introduction

Le RPC est financé selon un partage des coûts par le versement obligatoire de cotisations par les employeurs et les employés, tandis que les travailleurs indépendants versent à la fois les cotisations de l'employeur et de l'employé. De 1966 à 1986, le taux de cotisation des employeurs est demeuré stable à 1,8 p. 100 du maximum des gains admissibles ouvrant droit à pension (MGAP), avant d'augmenter à 2,8 p. 100 en 1996.

Les cotisations sociales versées au RPC par les employeurs représentent actuellement quelque 20 p. 100 de toutes les cotisations sociales versées par les employeurs au Canada. Cette proportion varie d'une province à une autre, et même à l'intérieur d'une même province selon les particularités d'autres cotisations sociales, comme l'impôt-santé des employeurs, qui peuvent varier en fonction de la taille de l'entreprise. Dans l'ensemble, les cotisations sociales des employeurs ont, au cours des années 1990, augmenté d'une fraction des cotisations totales des employeurs. À l'heure actuelle, les cotisations sociales des employeurs représentent quelque 13 p. 100 des coûts salariaux. Les cotisations des employeurs au RPC ont augmenté d'environ le même taux que toutes les autres cotisations sociales combinées, maintenant une part à peu près constante.

2. Incidence des cotisations sociales des employeurs

Les répercussions financières des cotisations sociales versées au RPC par les employeurs dépendent de la mesure dans laquelle l'employeur, à titre de payeur initial, en assume l'entièr responsabilité. La documentation concernant le marché du travail désigne cette question comme l'incidence des cotisations sociales. Selon une étude réalisée récemment aux États-Unis²⁹, les travailleurs, en étant moins rémunérés, supportent plus de la moitié du fardeau de l'assurance financée par les cotisations sociales. Cela signifie que les coûts de la main-d'œuvre des employeurs augmentent de moins de la moitié du montant qu'ils versent en cotisations, ce qui réduit les effets négatifs sur l'emploi et la compétitivité. Des études réalisées récemment au Canada³⁰ confirment cette constatation.

3. Répercussions des cotisations sociales

Nous trouvons que la documentation concernant le marché du travail ne renferme pas de conclusions claires au sujet des répercussions financières générales des cotisations sociales que versent les employeurs au RPC. Une étude importante réalisée récemment par l'OCDE fait mention d'un certain nombre de facteurs qui contribuent à accentuer l'écart entre les coûts unitaires de la main-d'œuvre pour les employeurs et la consommation financée par ces sommes payées par les

employeurs.³¹ Dans l'étude, cet écart est désigné par l'expression «coincement fiscal» (tax wedge). Certains des éléments de l'écart correspondent aux cotisations sociales des employeurs, comme celles qu'ils versent au RPC. Le coincement dans son ensemble représente toutefois le total des cotisations de sécurité sociale des employeurs et des employés, des impôts sur le revenu personnel et des taxes à la consommation, comme la TPS et les taxes de vente provinciales. Tous ces éléments regroupés, que l'étude de l'OCDE désigne sous le nom de coincement de l'impôt à l'emploi, ont des répercussions sur les décisions prises sur les marchés du travail en ce qui concerne l'offre et la demande de main-d'œuvre.

L'analyse de données comparatives au sujet de nombreux pays membres de l'OCDE, de 1978 à 1992, a révélé que même si la moyenne globale du coincement fiscal n'a pas beaucoup changé de 1978 à 1991- 1992, des changements sont survenus dans un certain nombre de pays. De fait, comme le montre la dernière colonne du tableau VI-7, l'augmentation au cours de cette période a été plus importante pour le Canada que pour tout autre pays ayant fait l'objet de la comparaison.

TABLEAU VI-7 Coincements fiscaux¹ marginaux d'ensemble dans des pays membres de l'OCDE, de 1978 à 1992 (pourcentage d'imposition, selon l'explication de la note 1)

	1978	1981	1995	1989	1991 - 1992	Ratio, 1991 - 1992 - 1978
Australie	38,8	37,8	52,1	45,4	43,5	1,12
Canada	39,8	41,2	43,5	41,9	55,1	1,38
États-Unis	44,3	50,4	48,1	38,2	38,5	0,87
OCDE (Europe)	62,1	63,5	65,8	65,0	63,1	1,02
Communauté européenne	59,1	60,8	63,9	62,7	62,8	1,06
OCDE (pays non européens)	35,4	37,7	41,6	36,8	39,8	1,12

1. Le coincement fiscal d'ensemble comprend les cotisations de sécurité sociale versées par les employés et par les employeurs, les impôts personnels sur le revenu et les taxes à la consommation. Les cotisations de sécurité sociale et les impôts sur le revenu sont calculés en appliquant les règles fiscales au niveau de revenu d'un travailleur à la production moyenne (TPM), selon les calculs qui se trouvent dans le document de l'OCDE intitulé *The Tax and Benefit Position of Production Workers*. Les taux des taxes à la consommation sont calculés à partir de données globales sur l'impôt et le revenu national. Les coûts salariaux indirects autres que les cotisations de sécurité sociale ne sont pas compris dans les calculs. Les cotisations de sécurité sociale ne comprennent que celles qui sont versées au secteur public, malgré l'importance des cotisations versées au secteur privé dans certains pays. Les cotisations de sécurité sociale de certains pays sont liées étroitement aux prestations prévues. Il est donc plus simple de les considérer dans leur ensemble comme si elles n'étaient que des impôts. Ces calculs ne tiennent pas compte des cotisations sociales qui ne sont pas destinées à la sécurité sociale. Il n'est pas non plus tenu compte des dégrèvements «non standard», comme ceux qui s'appliquent aux versements hypothécaires (voir *Tax and Benefit Position of Production Workers*, qui présente de façon détaillée les restrictions). En outre, les coincements fiscaux présentés dans ce tableau ne touchent qu'un élément de la répartition du revenu (le cas des TPM), et les personnes ayant ce niveau de revenu peuvent avoir des habitudes de consommation qui donnent lieu à des paiements de taxes à la consommation différents de ceux qui sont tirés des

données globales

Source : OCDE, *The OECD Jobs Study Taxation, Employment and Unemployment*, 1995.

Les cotisations sociales versées par les employeurs peuvent réduire le nombre d'emplois, faire augmenter les coûts unitaires de la main-d'oeuvre et rendre moins concurrentielles les entreprises dans les pays où ces cotisations sont importantes. La grande question est la mesure dans laquelle le fardeau fiscal est mis sur le dos des travailleurs. Si les cotisations sociales versées au RPC par les employeurs ne sont pas supportées entièrement par les travailleurs, les employeurs réduisent le nombre d'emplois. La mesure dans laquelle les entreprises réduisent le nombre d'emplois dépend toutefois de l'élasticité de la demande de main-d'oeuvre.

Les cotisations au RPC versées par les travailleurs ont aussi des répercussions sur les employés. Bien qu'il soit difficile de savoir jusqu'à quel point l'ensemble des prestations du RPC ont de l'importance pour les travailleurs en raison de la diversité des types de travail, il est clair qu'en moyenne, ces prestations devraient être plus importantes pour les premiers groupes de prestataires que pour ceux qui suivront. De fait, les taux de rendement calculés semblent si élevés pour les premières générations de prestataires que les montants des prestations semblent correspondre au moins aux montants des cotisations. Ainsi, le Régime de pensions du Canada ne devrait pas avoir eu de répercussions sur l'emploi au cours des premières années suivant son adoption. La valeur de la participation au RPC pour les travailleurs diminue en fonction de l'augmentation des cotisations et aussi lorsqu'il règne de l'incertitude quant aux prestations qui seront versées. Dans la mesure où les employés jugent que leurs éventuelles prestations seront inférieures à leurs cotisations, il s'agit d'une charge qui fait diminuer leur incitation à travailler. En principe, la situation est fort semblable pour les travailleurs indépendants.

Les répercussions du RPC en ce qui a trait aux éléments fiscaux des travailleurs et des entreprises varient aussi selon les générations. Prenons l'exemple d'un travailleur type qui, au moment où le RPC a été adopté, était âgé de 55 ans et devait prendre sa retraite dix années plus tard. Si ce travailleur a pris sa retraite et a touché des prestations du RPC pendant la durée de vie moyenne d'une personne âgée de 55 ans, les sommes reçues du RPC ont été considérablement plus élevées que le montant de ses cotisations. Comme l'indique la première étape de l'évaluation du RPC, l'adoption d'un régime de pension par répartition donne inévitablement lieu à un tel résultat. Cela signifie que les taux de rendement du RPC seront fort différents selon les générations. Cette incidence est amplifiée par les changements occasionnés par l'explosion démographique d'après-guerre.

Quelle importance ont les cotisations sociales versées au RPC par les employeurs pour la compétitivité? Aucun document ne présente une évaluation quantitative globale des répercussions d'ordre économique du versement de cotisations sociales au RPC par les employeurs canadiens. Une telle évaluation nécessite l'obtention de données sur une série de variables, y compris l'incidence des cotisations, la réaction des employeurs aux cotisations nettes en ce qui concerne l'élasticité de la demande de main-d'oeuvre et l'offre de main-d'oeuvre.

Lorsque sont comparées les initiatives fiscales qui touchent le marché du travail, l'obtention d'une perspective intégrale nécessite de l'information sur les cotisations sociales, mais aussi sur d'autres charges qui s'appliquent au marché du travail. À l'heure actuelle, le RPC n'est pas le régime qui influe le plus sur les coûts, même pour les cotisations sociales versées par les employeurs, car le montant des cotisations que versent ceux-ci au RPC représente depuis longtemps le **cinquième** de toutes les cotisations sociales versées par les employeurs. De plus, il semble qu'environ la moitié du fardeau fiscal des employeurs soit en fin de compte supporté par les employés.

Les coûts du RPC pour les employeurs ont toutefois augmenté au cours de la dernière décennie. En n'examinant que les cotisations versées au RPC par les employeurs, on constate qu'au Canada, ces cotisations sont inférieures à celles qu'exigent nos principaux partenaires commerciaux (voir le tableau VI-8). Par ailleurs, les cotisations des employeurs augmenteront considérablement au cours des six prochaines années. Selon le projet de loi qui a été déposé le 14 février 1997 en vue de modifier le Régime de pensions du Canada, les taux de cotisation passeront alors à 9,9 p. 100 des revenus cotisables pour ensuite se stabiliser. Étant donné que ces cotisations sont réparties à parts égales entre l'employeur et les employés, les employeurs devront verser des cotisations correspondant à un peu moins de 5 p. 100 de leurs revenus cotisables. Quant aux travailleurs indépendants, ils devront verser la somme intégrale.

TABLEAU VI-8 Cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs - Dans certains pays

PAYS	Taux des cotisations sociales Des employeurs
Canada	2,8 %
États-Unis	6,2 %
Allemagne	8,85 %
France	8,2%
Royaume-Uni	De 5 à 10,45 %*
Suède	7,45 %

*Varie selon le niveau de rémunération

Remarque : Les niveaux maximaux de la rémunération assurable varient aussi d'un pays à un autre. Dans certains pays, comme le Canada et les États-Unis, les cotisations sont réparties à parts égales entre les employeurs et les employés, tandis que les travailleurs indépendants doivent en verser la somme intégrale. D'autres pays imposent un supplément de financement aux employeurs et aux employés en prélevant des cotisations dans la revenu général.

Source : U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout The World*

E. Comparaison entre les coûts des prestations de survivant du RPC et ceux des prestations offertes par les régimes privés d'assurance

1. Introduction

L'objet de la présente partie consiste à comparer les sources de prestations de survivant du secteur privé afin d'examiner les différences qui, dans les modes de financement, pourraient avoir une incidence sur les coûts actuariels à court et à long termes d'autres prestations prévues par le secteur privé. Nous évaluons aussi les différences que présentent les frais d'administration des prestations du RPC, comparativement à celles du secteur privé.

2. Sources de prestations de survivant du secteur privé

Au moment du décès des participants à des régimes privés de pension, les survivants auront droit à des prestations avant retraite et après retraite. Les travailleurs sont loin de tous bénéficier d'une telle protection. En effet, presque tous les employés du secteur public sont protégés par des régimes privés de pension, mais seulement quelque 35 p. 100 des employés du secteur privé le sont.³²

Depuis la réforme des pensions de 1987, les régimes privés doivent offrir une pension conjointe et de survivant de 60 p. 100 à la retraite (ce pourcentage varie quelque peu d'une province à une autre). De plus, les régimes doivent assurer des prestations de décès avant retraite, généralement sous forme d'un montant forfaitaire correspondant à la «valeur de rachat» de la pension du participant, c'est-à-dire le montant qui aurait dû être versé si la participation avait pris fin alors que la personne était encore vivante.

Outre les régimes de pension, de nombreux employeurs offrent de l'assurance-vie collective. Selon des données de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et d'assurance-maladie (ACCAVAM) et d'autres sondages, plus de 90 p. 100 des travailleurs bénéficient d'une assurance-vie offerte par l'employeur. Dans certains cas, cette assurance est une «rente au survivant», c.-à-d. le versement d'une somme mensuelle au survivant, mais la grande majorité de ces régimes prévoient le versement d'une somme forfaitaire équivalant à une à trois fois le salaire de l'employé au moment de son décès. Dans bien des cas, le montant de base est versé en grande partie ou en totalité par l'employeur, et il est possible d'y intégrer des éléments supplémentaires d'assurance-vie collective payés par l'employé. En général, cette protection est offerte en cas de décès avant retraite, bien que certains régimes assurent un montant résiduel après la retraite (p. ex., dans

la fonction publique, le montant forfaitaire de 5 000 \$ versé à partir de 65 ans).

Une attestation de bonne santé n'est généralement pas exigée afin de pouvoir être protégé par une assurance-vie collective. Une telle attestation pourrait toutefois être exigée selon la taille du groupe de participants, notamment dans les situations suivantes :

- lorsque le montant de la protection est élevé;
- lorsqu'un employé présente une demande de protection un certain temps après s'être joint - à l'organisation;
- lorsqu'un employé demande que sa protection soit accrue;
- lorsque la protection est facultative.

Enfin, les Canadiens ont accès à une industrie de l'assurance-vie bien développée. Ils peuvent s'offrir facilement divers types de polices aux prix du marché. Ces polices prévoient généralement le versement d'une somme forfaitaire, bien que certaines prestations de revenu soient offertes. Une attestation de bonne santé est habituellement exigée pour que la demande soit acceptée, mais au-delà d'un certain seuil, la compagnie tente d'obtenir une attestation médicale.

3. Financement de sources de prestations de survivant

a) RPC

Comme d'autres prestations prévues par le RPC, les prestations de survivant du RPC sont financées selon une méthode par répartition.

b) Prestations de survivant offertes par des régimes privés de pension

Les prestations de survivant prévues par des régimes privés de pension sont financées de la même façon que d'autres prestations prévues par ces régimes, c'est-à-dire qu'elles sont pré-financées. Autrement dit, une estimation actuarielle du coût des prestations de décès avant retraite et après retraite est effectuée pour chaque régime, et ce coût estimatif, jumelé aux coûts des autres éléments du régime, est placé chaque année dans un fonds. Cela réduit les coûts à long terme de ces prestations en raison des intérêts accumulés dans le fonds qui est placé. Les sommes ainsi obtenues servent à atténuer les coûts éventuels des prestations.

c) Régimes d'assurance-vie collective

En général, ces régimes sont financés annuellement, c'est-à-dire que le coût estimatif de la prime pour l'année suivante est payé par la compagnie d'assurance qui soutient financièrement le régime. Il s'agit de régimes semblables aux régimes par répartition. Pour les groupes importants, le montant de la prime correspond à celui des réclamations de l'année, plus les frais d'administration, les profits et les frais imprévus. Un pré-financement restreint peut être prévu dans certains cas, par exemple, pour les prestations versées.

d) Polices d'assurance individuelle

Pour être jugées solvables, les compagnies d'assurance-vie doivent garder un fonds de réserve correspondant à la valeur actuarielle des réclamations prévues, plus les marges de prévoyance. Le financement des prestations dépend donc de la nature du produit d'assurance. L'assurance-vie temporaire est financée essentiellement par répartition, comme c'est le cas pour l'assurance-vie collective. Les polices d'assurance-vie entière sont pré-financées, c'est-à-dire que la compagnie garde un fonds de réserve en cas d'augmentation du risque (primes uniformes). Cette approche se compare à celle des régimes privés de pension.

Les différents modes de financement rendent difficiles les comparaisons des coûts actuariels et des frais d'administration. Avec la méthode par répartition, il y a notamment assez peu d'écart entre les primes payées au cours de l'année et les dépenses annuelles en prestations et en frais d'administration. Pour toute méthode prévoyant un pré-financement, ces montants sont toutefois fort différents, car une somme supplémentaire est versée en primes ou en cotisations afin de constituer le fonds actuariel de réserve. Comme nous l'avons déjà indiqué, un tel pré-financement réduit les coûts à long terme des prestations.

4. Intégration du RPC à d'autres formes de prestations

Peu de données indiquent que les polices d'assurance-vie collective tiennent compte de la prestation de décès (dont le montant est assez peu élevé) ou des prestations de survivant avant retraite du RPC.

De même, nous ne savons pas très bien si les gens tiennent compte de la valeur prévue des prestations du RPC lorsqu'ils planifient le montant d'assurance individuelle qu'ils achètent sur le marché de l'assurance. Tout compte fait, il semble que toute réduction en ce sens serait minime.

La plupart des régimes privés de pension intègrent toutefois leurs prestations à celles du RPC. En général, une telle intégration ne se rattache qu'aux **prestations de retraite**. Ainsi, un régime de pension type peut assurer une prestation de retraite correspondant à 2 p. 100 du salaire moyen des dernières années, multiplié par le nombre d'années de service, et intégrer cette prestation aux prestations du RPC obtenues à partir de l'âge de 65 ans, en déduisant de la prestation de retraite un pourcentage de 0,7 p. 100, multiplié par le MGAP ³⁴ moyen, multiplié par le nombre d'années de service. La prestation de survivant correspondrait donc à 60 p. 100 de la **prestation de retraite**. Autrement dit, elle serait réduite des 60 p. 100 du montant provenant du RPC lorsque le **membre** atteindrait l'âge de 65 ans (même si celui-ci était alors décédé). Cela ne cadre pas avec la prestation de survivant du RPC, qui est versée immédiatement lorsque le cotisant meurt et qui prévoit le passage d'une prestation avant retraite à une prestation après retraite lorsque le survivant atteint l'âge de 65 ans, peu importe l'âge qu'il aurait eu lorsque le cotisant aurait atteint l'âge de 65 ans. Ces anomalies sont illustrées au tableau VI-9.

Ce tableau montre que dans cet exemple, le membre aurait eu droit à 16 000 \$ par année à partir du moment de sa retraite jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 65 ans. À cet âge, sa pension aurait été réduite à 11 100 \$ compte tenu de l'intégration au RPC. Au total, la pension du régime privé et celle du RPC mènent au même palier, c.-à-d. que le montant total ne change pas lorsque le membre atteint l'âge de 65 ans.

La prestation de survivant provenant du régime privé est calculée en tant que pourcentage de la prestation du membre, à savoir 9 600 \$ par année pour la période où le membre aurait eu moins de 65 ans, et 6 660 \$ par année après cet âge (c.-à-d. 60 p. 100 de la pension qui aurait été versée au membre s'il avait été encore vivant).

Par ailleurs, la prestation du RPC change lorsque le conjoint atteint l'âge de 65 ans. Elle passe d'une pension de survivant avant retraite (37,5 p. 100 de la pension proportionnelle au revenu, plus un taux uniforme) à une pension de survivant après retraite (60 p. 100 de la pension proportionnelle au revenu du membre). Dans cet exemple, la pension de survivant passe de 3 360 \$ à 2 940 \$ par année. Elle pourrait toutefois augmenter dans d'autres cas.

TABLEAU VI-9 Exemples de l'intégration de prestations de conjoint survivant du RPC à des régimes privés de pension

Les régimes privés de pension, en particulier dans les secteurs public et sans but lucratif, assurent au conjoint survivant des prestations selon un pourcentage de la pension à verser au membre.

Les prestations de retraite sont généralement intégrées aux prestations de retraite du RPC

Voici des exemples :

Salaire moyen des membres :	40 000 \$
MGAP moyen :	35 000 \$
Nombre d'années de service au moment du décès :	20
Âge au moment du décès :	45
Formule de pension	2,0 % par année jusqu'à l'âge de 65 ans 1,3/2 % par année après l'âge de 65 ans

Pension du conjoint :		60% de la pension du membre	
Prestation de retraite	Avant que le membre n'ait atteint l'âge de 65 ans	Après que le membre ait atteint l'âge de 65 ans	Après que le conjoint ait atteint l'âge de 65 ans
Pension privée si le membre n'est pas décédé	16 000 \$ par année	11 100 \$ par année	s.o.
RPC		4 900 \$ par année	s.o.
Total	16 000 \$ par année	16 000 \$ par année	s.o.

Prestations au conjoint			
Régime privé	9 600 \$ par année	6 660 \$ par année	6 660 \$ par année
RPC	3 360 \$ par année	3 360 \$ par année	2 940 \$ par année
Total	12 960 \$ par année	10 020 \$ par année	9 600 \$ par année

■ Remarques

1. Ne tient pas compte des effets de l'indexation
2. Tant que le conjoint est âgé de moins de 65 ans (deuxième colonne), la prestation de conjoint survivant du RPC correspond à 37,5 p. 100 de la prestation du cotisant, plus un montant à taux uniforme. Lorsque le conjoint atteint l'âge de 65 ans (troisième colonne), la prestations de survivant passe à 60 p. 100 de la pension du cotisant et ne comprend pas de montant à taux uniforme.
3. En supposant que le membre a versé pendant 20 ans des cotisations au RPC (sans tenir compte des dispositions d'exclusion).

■ Conclusion

- L'objectif de l'intégration, à savoir assurer le même niveau de prestations avant et après l'âge de 65 ans, fonctionne assez bien avec les prestations de retraite.
- L'intégration de la proportion des prestations de retraite aux prestations de conjoint survivant ne permet pas, dans le cas des prestations de survivant, d'atteindre l'objectif qui consiste à assurer le même niveau de prestations.
- La prestation totale versée au conjoint sera réduite au moment où le membre aurait atteint l'âge de 65 ans.
- La prestation versée au conjoint sera encore modifiée lorsque celui-ci atteindra l'âge de 65 ans. Elle sera réduite si la pension du membre est inférieure à 75 p. 100 de la pension maximale du RPC. Dans le cas contraire, elle sera augmentée.

Le montant total de la pension versée au conjoint survivant par le régime privé de pension peut donc changer au moment où le participant décédé aurait atteint l'âge de 65 ans et lorsque le conjoint survivant atteint lui-même cet âge. Des sommes totales différentes sont versées selon l'âge, c'est-à-dire lorsque les deux conjoints sont âgés de moins de 65 ans (où

l'auraient été si les deux étaient encore vivants), lorsque l'un est âgé de moins de 65 ans et que l'autre ne l'est pas et lorsque les deux conjoints ont plus de 65 ans. Ces changements ne sont aucunement liés aux besoins de revenu du conjoint survivant; ils découlent plutôt des principes de base relatifs aux prestations, qui sont quelque peu différents entre les deux types de régimes.

5. Comparaison des coûts actuariels

Pour les raisons susmentionnées, il est fort difficile de comparer les coûts actuariels des divers fournisseurs de prestations de survivants, par rapport à ceux du RPC. Il semble qu'en raison du plus grand nombre de participants, le RPC présente un taux moyen de mortalité plus élevé que d'autres régimes, ce qui occasionne des coûts un peu plus élevés. Ces coûts s'expliquent, entre autre, par le fait que certaines personnes protégées par le RPC ne seraient pas assurables ou ne le seraient que moyennant le versement d'une prime supplémentaire.

Le RPC protège, par exemple, des cotisants qui présentent une faible participation à la vie active et qui ne seraient pas acceptés par d'autres régimes.

Il est difficile de déterminer le coût des prestations de survivant offertes par les divers régimes privés de pension. La conception de ces prestations est toujours loin d'être uniforme. Malgré une certaine uniformité découlant de la législation sur les pensions, il existe un certain nombre de modèles, allant notamment de prestations semblables à celles du RPC en vertu du régime de la fonction publique fédérale à une approche strictement monétaire pour des régimes (à cotisations déterminées). De plus, certains régimes assurent des prestations de conjoint survivant après retraite à titre de prestations «complémentaires» sans imposer de coûts supplémentaires aux membres ayant un conjoint à la date de leur retraite, tandis que d'autres régimes procèdent à une réduction actuarielle de la pension de façon à tenir compte de l'élément conjoint et survivant. Dans ces derniers régimes, les prestations de survivant sont aux frais du membre, et non à ceux du régime dans son ensemble. Enfin, le pré-financement de ces prestations rend difficiles les comparaisons directes.

Encore une fois, la diversité des modèles d'assurance-vie collective et d'assurance individuelle ainsi que des groupes (cols blancs, cols roses, cols bleus, etc.) rend fort difficiles les comparaisons.

La conclusion générale est que le coût «de gros» des prestations (c.-à-d. la proportion des cotisants qui meurent chaque année) ne varie probablement pas autant qu'entre le RPC et d'autres sources de prestations de survivant. En raison des coûts actuariels moins élevés dans le secteur privé, il est donc improbable que toute forme de «privatisation» des prestations de survivant puisse permettre de réaliser des économies importantes.

6. Frais d'administration

Encore là, il est fort difficile de faire des comparaisons directes entre les frais d'administration des divers programmes. Dans le cas du RPC par exemple, il ne serait pas possible d'établir distinctement le coût marginal des prestations de survivant. Une indication du coût par dollar des dépenses totales est ce que nous pouvons faire de mieux. La même situation s'applique pour les régimes privés de pension. En effet, il est très difficile d'évaluer l'ensemble des frais d'administration, étant donné qu'une grande partie des frais directs et indirects sont supportés par les responsables du régime et qu'il n'est pas facile d'en connaître les montants, mén.e pour le coût par dollar des prestations. La taille des régimes de pension est aussi fort variable. Pour les plus importants, le coût par dollar des prestations est probablement comparable à celui du RPC (de 1 à 2 p. 100 des cotisations), tandis qu'il est plus élevé dans le cas des régimes de plus petite envergure.

Pour ce qui est de l'assurance-vie collective et individuelle, nous avons, en nous fondant sur les sources internes de Mercer, estimé les frais d'administration globaux à titre de pourcentage de la prime totale versée pour les prestations d'assurance-vie. Le coût estimatif pour les importants régimes d'employeurs serait de 2 à 4 p. 100 de la prime totale (en ne comptant pas les taxes qui s'appliquent aux primes). Il s'agit de pourcentages légèrement supérieurs à celui des dépenses totales estimé à 1,3 p. 100, dépenses qui sont nécessaires pour gérer tous les aspects du programme du RPC. Pour les groupes d'employeurs moins importants, le coût est toutefois beaucoup plus élevé, se situant à 10 p. 100 ou plus du montant de la prime totale, selon la taille de l'entreprise de l'employeur. Les frais d'administration de l'assurance-vie individuelle sont aussi beaucoup plus élevés. Ils représentent en effet de 30 à 40 p. 100 du montant de la prime totale.

Nous en concluons que le coût par dollar des dépenses totales du RPC est peu élevé dans son ensemble. Il n'y a pas de raison de croire que les prestations de survivant engendrent des coûts qui ne correspondent pas à la moyenne. Les régimes privés de pension, du moins les plus importants, comportent aussi des coûts peu élevés, tout comme les régimes

d'assurance-vie collective. L'industrie de l'assurance-vie individuelle doit toutefois généralement supporter des frais d'administration assez élevés, comparativement aux autres sources de prestations de survivant dont il est question dans le présent document.

7. Conclusions

Il est fort difficile de faire des comparaisons entre les coûts actuariels et les frais d'administration liés aux prestations de survivant du RPC et ceux de prestations comparables assurées par des régimes privés de pension et des régimes d'assurance-vie collective et individuelle. Il semble que les coûts actuariels du RPC soient légèrement supérieurs à ceux des autres régimes en raison du taux de mortalité plus élevé dans le groupe plus important qui bénéficie de la protection assurée par le RPC. Ces coûts ne pourraient toutefois pas être réduits par une privatisation. Celle-ci pourrait seulement faire perdre la protection dont bénéficient des personnes qui auraient de la difficulté à obtenir ailleurs une protection semblable.

En ce qui concerne les frais d'administration, ceux du RPC se comparent à ceux des importants régimes de pension et régimes d'assurance-vie collective, qui sont tous peu élevés, même s'il est difficile de s'assurer qu'ils sont évalués convenablement. Les coûts du RPC sont de beaucoup inférieurs à ceux de l'assurance-vie individuelle.

Nous avons aussi examiné les données concernant l'intégration au RPC d'autres sources de prestations. Les travaux sur ce plan n'ont pas été poussés, mais il semble qu'il n'y ait pas ou qu'il y ait très peu d'intégration avec des sources d'assurance-vie collective ou individuelle. Il y a intégration avec des régimes privés de pension, mais celle-ci se fait généralement de façon quelque peu indirecte, comme nous l'avons déjà indiqué.

F. Résumé

Les répercussions des prestations de survivant sur le comportement des conjointes survivantes au sein de la population active à la suite du décès de leur conjoint ont été limitées. La plupart des femmes touchant actuellement des prestations ne faisaient pas partie de la population active au moment du décès de leur conjoint, et la situation n'a pas changé par la suite pour la majorité d'entre elles. L'analyse des tendances révèle que le nombre de semaines travaillées par les femmes a connu une baisse, à la fois avant et après le début du versement des prestations. Les revenus annuels moyens reflètent bien cette situation.

Il semble bien qu'à l'avenir, les veuves ne seront pas beaucoup plus nombreuses à faire partie de la population active au moment du décès de leur conjoint. Cela s'explique en partie parce que l'espérance de vie des hommes est plus grande que par le passé et aussi en raison de la tendance à la préretraite. Ainsi, aucun des partenaires ne devrait être sur le marché du travail au moment du décès de son conjoint, et il y a peu de raisons de croire qu'ils seront nombreux à chercher et à trouver du travail par la suite.

Les changements à la participation à la vie active chez les femmes ont influé sur la mesure dans laquelle l'exclusion pour éducation des enfants a permis d'indemniser les femmes qui ont quitté le marché du travail pour assurer l'éducation de jeunes enfants. Les femmes les plus avantageées sont celles qui quittent la population active au cours des années où elles élèvent des enfants et qui y participent beaucoup au cours des années où elles n'assurent pas l'éducation de jeunes enfants. Ce modèle a probablement été le plus répandu au cours des années 1970, lorsque la disposition est entrée en vigueur.

Les femmes qui ne quittent la population active que pour une courte période à la naissance d'un enfant et qui la réintègrent au cours des années d'éducation des enfants tirent assez peu profit de cette disposition. De fait, elles versent au RPC des cotisations pour des périodes de service pour lesquelles elles auraient été créditées de toute façon en raison de l'exclusion pour éducation des enfants. Le cas de la mère qui réintègre assez rapidement la population active à la suite de la naissance d'un enfant est maintenant beaucoup plus fréquent qu'auparavant.

Les cotisations sociales versées au RPC par les employeurs ont augmenté au cours des dernières années, mais elles sont relativement moins élevées que celles de nos principaux partenaires commerciaux. À l'heure actuelle, le RPC n'est pas le régime qui coûte le plus cher aux employeurs, car il ne représente que le cinquième de toutes les cotisations sociales versées par ceux-ci. Ces coûts devraient toutefois augmenter considérablement au cours des quinze prochaines années.

Voici d'autres répercussions dont il a été fait mention :

- en nous servant d'un modèle simulant l'incidence du retrait des prestations de survivant des recettes du

gouvernement, nous avons constaté que ce retrait aurait pour effet net de réduire les dépenses gouvernementales de plus de 2 milliards de dollars. Ces économies seraient réalisées dans les fonds du RPC et du RRQ, mais les dépenses supplémentaires seraient financées par le Trésor.

- l'adoption de dispositions prévoyant une flexibilité pour l'âge de la retraite a rendu variable plutôt que fixe l'exclusion générale. Cela pourrait donner lieu à de l'inéquité pour ce qui est des personnes qui commencent à toucher tôt leurs prestations du RPC, comparativement à celles qui ne les touchent qu'à partir de l'âge de 65 ans.
- en raison des différences que présentent les groupes de participants et de la diversité des régimes d'assurance-vie collective et universelle offerts, il est difficile de faire des comparaisons entre les coûts actuariels et les frais d'administration relatifs aux prestations de survivant et ceux des prestations du même genre offertes par le secteur privé. Il semble toutefois que les coûts actuariels du RPC soient un peu plus élevés en raison du plus grand nombre de participants. Les frais d'administration du RPC se comparent à ceux des régimes de pension et des régimes d'assurance-vie collective d'envergure, et ils sont beaucoup moins élevés que ceux des régimes d'assurance-vie Individuelle.



7. Constatations découlant de l'évaluation et examen de solutions de recharge

A. Principales constatations découlant de l'évaluation

Les principales constatations découlant de l'évaluation appuient le maintien en vigueur de la rente de conjoint survivant et des prestations accessoires du RPC que nous avons examinées.

L'étude a permis d'établir que la rente de conjoint survivant, la prestation de décès, la prestation pour orphelin, les dispositions d'exclusion générale, les dispositions d'exclusion pour éducation des enfants et le partage des droits ont encore leur raison d'être.

En ce qui concerne les prestations de survivant, les données appuient fortement la raison d'être de telles prestations après retraite. Près de 90 p. 100 des prestataires actuels sont des femmes, et environ les trois quarts d'entre elles sont âgées de plus de 65 ans. La convenance des prestations sur le plan de la qualité a été confirmée en ce qui concerne l'objectif implicite original qui consiste à assurer un remplacement du revenu. L'analyse des données actuelles concernant ce que représentent les prestations de survivant pour le revenu total de la famille a révélé que pour environ une conjointe survivante sur cinq, ces prestations constituent une proportion importante (au moins 20 p. 100) du revenu total de la famille. Le besoin de prestations de survivant, qui a atteint un sommet vers la fin des années 1980, a quelque peu diminué depuis ce temps, bien que la proportion du revenu familial remplacée par les PS et par les PS jumelées à d'autres prestations du RPC ait augmenté chez les personnes à faible revenu.

Le grand public croit que des prestations avant retraite ne devraient pas être versées uniquement aux personnes invalides ou à celles qui ont des enfants. Bien que l'enthousiasme n'ait pas été à son comble au sujet de l'admissibilité actuelle à des prestations de survivant avant retraite, la plupart des répondants avisés ont approuvé les conséquences sur le soutien du revenu du taux uniforme de ce type de prestations. La plupart des prestataires actuels se sont prononcés en faveur du *statu quo* lorsqu'il leur a été demandé si le montant des prestations devrait varier selon l'âge du conjoint survivant et si celles-ci devraient être fondées sur le revenu dudit conjoint survivant. Ils appuient aussi les dispositions actuelles relatives aux prestations pour orphelins.

Sauf pour ce qui est des conjoints survivants, l'appui à l'égard du maintien en vigueur des prestations de décès et des prestations pour orphelins n'a pas été très fort. Les répondants avisés ou du grand public n'ont toutefois pas présenté d'arguments convaincants en vue de leur abolition.

Les dispositions d'exclusion générale du RPC ont fait l'objet d'un appui, et il a même été proposé d'en élargir la portée

compte tenu de l'instabilité actuelle du marché du travail. Par ailleurs, malgré le nombre plus élevé de mères qui se trouvent sur le marché du travail, aucun argument convaincant n'a été présenté afin que soit abolie la disposition d'exclusion pour éducation des enfants prévue par le RPC. L'abolition de la disposition d'exclusion réduirait, bien entendu, considérablement les dépenses du RPC.

Les données concernant les répercussions des éléments du programme que nous avons examinées ne montraient aucune préoccupation importante au sujet de conséquences imprévues, bien qu'il y ait de telles conséquences.

- les simulations ont indiqué que l'interaction de prestations de survivant avec l'obtention de prestations d'assistance sociale pourrait avoir des conséquences défavorables. En effet, dans certaines catégories de revenu, les femmes touchant des PS ainsi que des prestations d'assistance sociale pourraient avoir un revenu disponible net inférieur à celui qu'elles auraient si elles ne recevaient pas de rente de survivant et de prestations pour orphelins.
- le partage des droits a vraiment permis de réduire les dépenses liées au programme du RPC. Cet élément accessoire du RPC a été adopté pour assurer une plus grande équité pour les deux partenaires d'un mariage ou d'une union de fait. La réduction des coûts est un résultat imprévu car, selon les prévisions, cet élément accessoire du RPC, qui assure le transfert de droits de l'homme à la femme, devait faire augmenter les coûts. Or, l'effet combiné de cet élément et des dispositions d'exclusion pour éducation des enfants a permis au Régime de réaliser des économies inattendues.
- la complexité accrue découlant des dispositions intégrées à la suite de l'adoption initiale du RPC, comme l'exclusion pour éducation des enfants et la flexibilité pour l'âge de la retraite, a inévitablement donné lieu à des anomalies, comme le versement de sommes imprévues pour la préretraite ainsi qu'une indemnisation inégale pour le retrait de la population active afin d'assurer l'éducation des enfants.

Bien que nous ayons constaté que les femmes qui travaillent réduisent leur nombre de semaines de travail lorsqu'elles commencent à toucher des prestations de survivant, aucun cas concret n'a permis de soutenir l'argument voulant que ces prestations ne conviennent pas de la même façon pour les prestataires occupant un emploi et pour ceux qui n'ont pas de revenu d'emploi. Autrement dit, nous ne voyons pas la nécessité de modifier la structure des prestations versées aux conjoints survivants qui occupent un emploi afin de tenir compte des différences sur le plan du revenu.

Malgré certaines conséquences imprévues, les trois éléments de base du RPC que nous avons examinés - la RCS, la PD et la PO - devraient être maintenus en vigueur. Dans la partie suivante, nous examinons des possibilités d'améliorer le système actuel ou d'en remplacer certains éléments.

B. Examen de solutions de rechange au programme

1. Introduction

Les principaux répondants, y compris les intervenants, les spécialistes et les agents du programme du RPC, ont fait de nombreuses suggestions afin que soient apportés des changements majeurs et mineurs. Les sondages menés auprès de conjoints survivants et du grand public ont aussi permis d'obtenir des renseignements concernant des solutions de rechange. Des idées ont également été obtenues en examinant en quoi le régime du Canada se compare à ceux de certains autres pays.

Nous commençons par définir le contexte qui pourrait inciter à envisager sérieusement l'adoption de solutions de rechange. Il est ensuite question des changements qui ont été proposés pour chacun des éléments.

2. Contexte motivant le changement

Un certain nombre de questions liées à l'évolution du contexte se rattachant aux prestations de survivant et à d'autres prestations accessoires ont été abordées au chapitre 3. Voici certaines de ces questions :

- l'évolution de la famille;
- la plus grande instabilité de la cellule familiale;
- les plus nombreuses formules de travail non traditionnel et la plus grande instabilité de l'emploi pour les hommes et pour les femmes;
- les changements apportés au réseau de sécurité sociale.

Le RPC a déjà été modifié compte tenu de certaines de ces questions.

Voici d'autres questions liées au contexte d'aujourd'hui :

- les questions relatives à la Charte (Bien que des distinctions se fassent encore dans bien des cas selon l'âge et la situation familiale, il est souhaité de les éliminer, dans la mesure du possible.) ;
- la nécessité de rendre plus convenables les prestations afin de reconnaître l'«interdépendance» dans la famille;
- l'injustice perçue lorsqu'un conjoint de fait touche la totalité des prestations de survivant après une période de vie commune relativement courte.

En traitant de ces questions liées au contexte, nous examinons un certain nombre de réformes qui n'ont pas eu lieu ainsi que certains changements qui sont actuellement proposés.

3. Prestations de conjoint survivant après retraite

Peu de solutions de rechange à l'actuelle prestation de survivant ont été offertes. La seule proposition présentée comporte le partage obligatoire des droits pour tous les couples, tandis que les prestations de survivant versées au moment du décès d'un des conjoints seraient fondées sur les droits nets dudit conjoint. Voici un exemple du fonctionnement possible de cette solution de rechange :

Pourcentage du MGAP		Pourcentage des prestations maximales (combinées)				
Scénario	Conjoint ayant le revenu le plus élevé (CRPÉ)	Conjoint ayant le revenu le moins élevé (CRMÉ)	Actuel		Proposé	
			Décès du CRPÉ	Décès du CRMÉ	Décès du CRPÉ	Décès du CRMÉ
I	100%	0%	60%	100%	80%	80%
II	100%	50%	110%	130%	120%	120%
III	100%	100%	160%	160%	160%	160%

Remarques :

Le tableau ne tient pas compte des règles concernant les prestations combinées lorsqu'il s'agit d'illustrer ce point.

Le tableau présente le pourcentage des prestations allant au conjoint survivant au moment du décès de son conjoint.

Dans le scénario I, le conjoint ayant le revenu le plus élevé (CRPÉ - habituellement le mari) touche une pension de 100 p. 100, tandis que le CRMÉ (habituellement la femme) n'a droit à aucune prestation du RPC. La pension totale versée au couple lorsque les deux conjoints sont vivants correspond à 100 p. 100 du MGAP. La pension de retraite demeure la même lorsque le CRMÉ meurt, tandis que la rente de conjoint survivant chute à 60 p. 100 du MGAP lorsque le CRPÉ meurt.

Le scénario II illustre la situation d'un couple dont les deux membres travaillent et qui touche un revenu correspondant à 150 p. 100 du MGAP lorsque le deux conjoints sont vivants. Ce taux chute à 130 p. 100 lorsque le CRMÉ meurt et à 110 p. 100 lorsque le CRPÉ meurt (en ne tenant pas compte des règles concernant les prestations combinées).

La proposition consiste à diviser à parts égales les droits entre les deux conjoints afin que, selon le scénario I, le CRPÉ et le CRMÉ aient droit chacun à 50 p. 100 du MGAP, totalisant ainsi le même pourcentage de 100 p. 100 qu'auparavant, lorsque les deux conjoints étaient vivants. Au décès de l'un ou l'autre des conjoints, la prestation versée au conjoint survivant correspond aux 50 p. 100 de la pension de retraite qui est encore versée au nom du conjoint survivant, plus 60 p. 100 de la pension de retraite du conjoint décédé, ce qui donne une proportion totale de 80 p. 100 (50% + 0,6 x 50%).

De la même façon, dans le scénario II, la pension serait divisée à 75 p. 100/75 p. 100 (c.-à-d. 100% plus 50 % divisé par

2).

Au décès de l'un ou l'autre des conjoints, le conjoint survivant toucherait 75 p. 100, plus 60 p. 100 des 75 p. 100, ou 120 p. 100 du MGAP.

Dans le scénario III, où les deux conjoints ont droit aux mêmes montants, l'approche actuelle et l'approche proposée donnent les mêmes résultats, toujours en ne tenant pas compte des règles concernant les prestations combinées.

Les questions suivantes peuvent être soulevées au sujet de cette proposition :

- fondamentalement, elle fait de la pension «conjointe et de survivant» une pension «conjointe et de survivant» pour la première personne décédée.
- elle rend donc égale la possibilité de toucher la pension de survivant, que le CRPÉ ou le CRMÉ meure en premier lieu.
- étant donné que les CRPÉ sont généralement des hommes et les CRMÉ des femmes, l'utilisation du facteur 60 p. 100 (la proportion des prestations du cotisant qui sont actuellement encore versées au conjoint au moment du décès du cotisant) fera probablement augmenter quelque peu les coûts, ce qui signifie que ce facteur devrait être réduit si la proposition doit assurer la neutralité des coûts.
- en combinant cette pension au partage des droits en cas de rupture du mariage, cette proposition pourrait nous permettre de régler les problèmes perçus au sujet de la question du conjoint légal et du conjoint de fait.
- les règles concernant les prestations combinées devraient être revues afin d'assurer un traitement équitable.
- plus les dossiers de rémunération des hommes et des femmes sont semblables, plus l'approche proposée ressemble à l'approche actuelle (c.-à-d qu'elle règle les problèmes de longue date, et non les nouveaux problèmes).
- pour que cette proposition soit valable, les anomalies dont il est question au chapitre 4 au sujet de l'exclusion pour éducation des enfants et du partage des droits devraient être réglée.

Pour ce qui est des règles concernant les prestations combinées, il n'en a pas été tenu compte afin d'illustrer comment pourrait fonctionner cette proposition. Si elles avaient été appliquées, tous les pourcentages qui se trouvent dans le tableau ci-dessus n'auraient pas pu dépasser 100 p. 100 et il n'y aurait eu aucune différence dans les scénarios II ou III entre les prestations de survivant après retraite actuelles et celles qui étaient proposées. (Dans tous ces exemples simplifiés, il est supposé que les deux personnes ont vécu ensemble pendant toute leur carrière professionnelle. Les résultats seraient différents s'il y avait eu des périodes de vie commune et des périodes de séparation.)

Le nombre de plus en plus élevé de couples où les deux conjoints travaillent signifie qu'une proportion croissante de conjoints survivants seront touchés par les règles concernant les prestations combinées. En effet, les prestations de survivant visent, dans ces cas, à faire passer le montant de la pension de retraite à 100 p. 100 du MGAP, quel que soit le mécanisme lié aux prestations de survivant (c.-à-d. le mécanisme actuel ou une variante quelconque du mécanisme de partage des droits susmentionné).

Il semble que ces questions constituent aussi un sujet de préoccupation aux États-Unis (où on les désigne par l'expression «dual entitlement limitation»),³⁵ bien qu'aucune recommandation bien précise n'ait été présentée en vue de les régler.

4. Prestations de conjoint survivant avant retraite

Comme nous l'avons déjà indiqué, des sommes assez peu importantes sont consacrées aux prestations avant retraite, comparativement à celles qui sont consacrées aux prestations après retraite. La diminution de la mortalité réduira encore davantage l'importance de cet élément sur le plan financier. Il s'agit néanmoins de l'élément qui a suscité le plus de discussions et qui a donné lieu au plus grand nombre de propositions de solutions de rechange.

Les solutions de rechange que nous aborderons sont les suivantes :

- remplacer les prestations avant retraite versées jusqu'à l'âge de 65 ans par des prestations transitoires ou temporaires plus élevées ;
- abolir l'uniformité des taux ;
- assurer une admissibilité progressive ;

- lier les prestations au revenu ou à d'autres caractéristiques du conjoint survivant ;
- éliminer les distinctions selon l'âge et la situation familiale ;
- fonder le montant de la rente de survivant sur celui des prestations versées à la famille ;
- mettre en oeuvre un programme distinct à capitalisation intégrale et(ou) fondé sur l'expérience ;
- modifier les règles concernant les prestations combinées.

a) Prestations transitoires

L'idée de prestations transitoires de survivant a été lancée lorsqu'ont été tenues les consultations concernant les réformes de 1987. Elle reconnaît que les jeunes prestataires ne peuvent s'attendre à toucher des prestations pendant toute leur vie et qu'ils devraient être prêts à s'«adapter» au décès de leur conjoint. Le versement de montants plus élevés pendant une courte période (disons cinq ans) permettrait aux survivants d'accroître leurs compétences, de lancer leur propre entreprise, etc..

Si cette option était adoptée, il pourrait être offert de verser aussi des prestations actuariellement équivalentes jusqu'à l'âge de 65 ans. Une telle approche cadre avec les prestations d'assurance-vie collective, qui sont généralement versées en une somme forfaitaire équivalant à une à trois fois le salaire de l'employé, plutôt que comme une prestation de revenu.

À l'époque, l'opposition à l'égard de cette proposition était fondée sur des questions liées aux coûts et sur une réaction défavorable de la part des syndicats, des groupements féminins et des provinces. Pour ce qui est des questions liées aux coûts, l'adoption de la proposition aurait fait augmenter les décaissements dans l'immédiat, bien qu'il ait été prévu que des économies seraient réalisées à long terme. Ce facteur peut avoir une moindre importance si les changements proposés actuellement sont apportés. Il est proposé de hausser les cotisations à court terme afin de limiter les augmentations des coûts à long terme. Si le versement de prestations transitoires de survivant était adopté, il faudrait qu'il soit tenu compte de ces propositions. Ainsi, il y aurait de l'argent à court terme pour répondre aux besoins initiaux supplémentaires, tout en assurant un fonds d'aide à long terme.

En ce qui concerne l'autre question donnant lieu à des différends, les syndicats, les groupements féminins et les provinces devraient continuer de manifester leur opposition. Selon ces groupes, l'adoption de toute mesure allant de versements transitoires plus élevés à des versements moins élevés jusqu'à l'âge de 65 ans constituerait un mauvais choix. En raison de leurs besoins à court terme, les femmes choisirraient le montant le plus élevé, même s'il leur était impossible de s'«adapter». Lorsqu'elles n'auraient plus d'argent, elles devraient trouver d'autres sources de revenu, y compris la possibilité d'avoir recours à l'assistance sociale (ce qui explique l'opposition des provinces). ³⁶

L'idée de l'approche transitoire (comportant un choix) a été accueillie favorablement à la fois par les personnes interrogées et par certains membres du groupe de spécialistes. Dans le sondage mené auprès du grand public, un choix était offert entre «une rente mensuelle viagère ou une prestation forfaitaire de survivant d'un montant plus élevées». Le public a apprécié qu'un choix soit offert, mais il a rejeté l'option d'une **seule** prestation forfaitaire. Une deuxième question demandait au public de choisir «entre une prestation mensuelle plus élevée pendant un nombre limité d'années» (se rapprochant davantage de la prestation transitoire susmentionnée) et les prestations actuelles. La position adoptée a été à peu près la même. Les jeunes répondants, en particulier, se sont prononcés en faveur d'un choix.

b) Abolir l'uniformité des taux

Certaines des personnes qui ont fait connaître leur point de vue ont jugé qu'un taux uniforme ne convenait pas dans le cadre d'un régime de pension. L'abolition de cet «élément d'assurance» ferait aussi taire les arguments concernant l'admissibilité à des prestations, qui seraient accrues graduellement et qui seraient donc offertes après une courte période de cotisation. Par ailleurs, cela donnerait lieu au versement de prestations minimes et peu utiles en cas de décès à un jeune âge, où les prestations sont pourtant particulièrement utiles à court terme.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'élément du taux uniforme a comporté une simulation d'une partie de la SV (le tiers des 75 \$ par mois offerts en 1966). Avec l'abolition éventuelle de la SV et son remplacement par une prestation pour personnes âgées entièrement fondée sur le revenu, l'élément du taux uniforme peut simuler une prestation après retraite qui n'est plus offerte à une petite proportion de Canadiens.

Par ailleurs, étant donné que certaines prestations pour personnes âgées seront encore offertes à tous les retraités sauf à ceux qui vivent le plus dans l'aisance, l'abolition éventuelle de la SV ne sera peut-être pas une raison pour procéder à des

changements en ce qui concerne l'uniformité des taux.

Tout compte fait, la proposition visant à abolir le taux uniforme a reçu peu d'appui de la part des personnes interrogées et du groupe de spécialistes.

c) Assurer une admissibilité progressive

Selon cette proposition, les prestations seraient versées selon les dispositions suivantes :

- des prestations intégrales seraient versées lorsque la personne aurait des enfants à charge ;
- le montant des prestations augmenterait de 10 p. 100 et pourrait aller jusqu'au versement de prestations intégrales après dix années de vie commune ;
- le montant des prestations diminuerait et celles-ci seraient graduellement éliminées lorsque prendrait fin la vie commune.

Les avantages de cette proposition sont les suivants :

- elle reconnaît l'«interdépendance» plutôt que la «dépendance»;
- plus d'un conjoint pourraient réclamer des prestations de survivant, à peu près en proportion de la durée de la période de vie commune ;
- la situation d'un nouveau conjoint ne serait pas tout de suite reconnue, mais il serait reconnu que l'interdépendance sur le plan financier change avec le temps ;
- il semble qu'elle assurerait la neutralité des coûts.

Les inconvénients sont les suivants :

- étant plus complexe, elle nécessiterait plus de travaux de gestion ;
- l'interaction avec le partage des droits devra être examinée afin d'éviter des situations de «cumul», notamment lorsqu'un conjoint séparé depuis peu serait admissible à un partage des droits ainsi qu'à une proportion des prestations de survivant en cas de décès du cotisant.

Bien que cette proposition n'ait pas été exposée aux personnes interrogées ou au groupe de spécialistes, elle aurait permis d'apaiser certaines des préoccupations soulevées, comme l'admissibilité d'un conjoint de fait lorsque la personne a eu un conjoint légitime pendant longtemps.

Cette proposition mérite réflexion.

d) Lier les prestations au revenu ou à d'autres caractéristiques du conjoint survivant.

Notre mandat nous prescrivait de demander si les prestations de survivant devaient être liées au revenu d'emploi du conjoint ou à d'autres caractéristiques, comme le nombre d'années hors de la population active afin d'assurer l'éducation des enfants.

Bien que ces propositions aient été assez bien accueillies par le grand public, les principaux répondants et le groupe de spécialistes se sont prononcés presqu'à l'unanimité contre de telles propositions. Selon eux, le RPC est un programme contributif et les éléments prévoyant de nouvelles répartitions devraient être limités à un strict minimum.

Pour ce qui est du rapport entre les prestations de survivant et l'éducation des enfants, il est déjà assuré dans une certaine mesure par l'exclusion pour éducation des enfants, et il n'est pas nécessaire d'adopter d'autres mesures à cet égard.

e) Éliminer les distinctions selon l'âge et la situation familiale.

Il va sans dire que les attitudes à l'égard des distinctions selon l'âge et la situation familiale ont changé de façon radicale depuis la mise en oeuvre du programme. Dans les années 1960, le rôle des stratèges consistait à désigner les «groupes cibles» qui avaient le plus grand besoin d'aide. Ces groupes comprenaient les veuves, mais non les veufs (sauf dans des situations exceptionnelles); le remariage entraînait l'interruption des prestations, probablement parce qu'elles n'étaient plus jugées nécessaires.

De nos jours, la Charte des droits ainsi que la recherche d'une interdépendance «réelle» plutôt que des stéréotypes sont ce qui motive les politiques. Un rapport publié en 1985 par le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité³⁷ recommandait l'abolition de toutes les distinctions. Il s'agit d'une position extrême dans le contexte actuel, étant donné que les tribunaux ont reconnu l'âge véritable et d'autres distinctions dans les programmes de pension et de prestations. De fait, il est difficile de voir ce qu'apporterait l'élimination de la visée de ces programmes, à part une faible réduction des frais d'administration³⁸ et l'impression que les politiques officielles sont conformes à un principe abstrait d'«égalité».

Selon les personnes interrogées, la prochaine question du même ordre sera celle des conjoints de même sexe. Pour ce qui peut s'avérer une réaction préventive à un débat d'ordre juridique, certaines personnes ont proposé d'abolir le concept de conjoint survivant dans son ensemble et de le remplacer par celui de «bénéficiaire désigné» en établissant peut-être un ordre de préférence hiérarchique lorsqu'il y a présence d'un conjoint et/ou d'enfants. Cette approche est moins litigieuse si la prestation de survivant est un montant fixe (p. ex., une somme forfaitaire correspondant à, disons, cinq fois le montant de la pension du cotisant décédé), car elle permet d'éviter une «antisélection», c.-à-d. la désignation d'une personne très jeune afin de faire augmenter le montant des prestations totales.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées ne se sont pas montrées trop d'accord avec ces idées, car elles perdent de vue l'objet initial des prestations de survivant et ne reflètent que des idées du moment. La majorité des répondants ont indiqué que nous devrions garder la même structure de base pour les prestations de survivant sans rejeter les solutions de rechange intéressantes qui cadrent avec les objectifs bien précis du programme.

En ce qui concerne le modèle de «dépendance» par rapport à celui d'«interdépendance», peu de propositions concrètes ont été formulées, outre la mention que la présence de jeunes enfants est une indication d'un besoin accru - point que ne contredit pas la conception actuelle.

f) Fonder le montant de la rente de survivant sur celui des «prestations versées à la famille».

Selon certains répondants, les critères actuels concernant l'âge et la situation familiale constituent en réalité une estimation approximative des besoins de la famille plutôt que des besoins individuels. Pour reconnaître ce modèle, une solution consisterait à fonder les prestations de survivant sur des prestations pour enfants beaucoup plus importantes (en tenant probablement compte du dossier de rémunération du cotisant décédé et d'un taux uniforme accru), en versant peu de prestations au conjoint ou en ne lui en versant pas du tout. Un autre avantage de cette proposition serait de limiter automatiquement la durée des prestations selon la date à laquelle le dernier enfant est devenu inadmissible.

Bien que cette proposition soit valable et cadre avec les réformes dont a fait l'objet le programme de prestations pour enfants au cours des dernières années, il ne correspond peut-être pas nécessairement à la réalité. Un problème subsisterait sans aucun doute pour les femmes qui ont peu participé à la vie active ou qui n'y ont pas participé du tout, même s'il n'y a pas d'enfant dans le ménage. Il semble que ce problème serait encore plus grave pour les femmes âgées dont le mari était près de la retraite au moment de son décès. Comme nous l'avons fait remarquer, celles-ci constituent la grande majorité des prestataires avant retraite.

g) Mettre en oeuvre un programme distinct

La mise en oeuvre d'un programme distinct de revenu pour les survivants n'a fait l'objet d'aucun appui. De fait, personne ne veut que ces prestations proviennent de sources autres que le gouvernement fédéral (c.-à-d. autres que le RPC).

Voici des arguments invoqués en opposition à de telles propositions :

- les prestations de survivant font partie intégrante du programme de retraite, et on s'opposerait à l'absence de prestations provenant du RPC au moment d'un décès, même si une somme équivalente était offerte par un autre programme ;
- les frais d'administration augmenteraient inévitablement. Il n'y a aucune raison de séparer le traitement des prestations de décès de celui des prestations de retraite (en comparaison des prestations d'invalidité et par contraste avec celles-ci, qui nécessitent des procédures administratives fort différentes) ;
- il n'y a aucune raison de «pré-financer» ces prestations. Les prestations comparables du secteur privé (p. ex., l'assurance-vie collective) sont généralement financées plus ou moins par répartition ;
- il n'y a pas de raison de mettre en oeuvre un programme «selon l'expérience». Les écarts que présentent les taux de mortalité dans les différentes industries sont faibles, et la possibilité de primes plus élevées n'aurait pas d'effet

préventif sur les taux de mortalité (encore une fois, en comparaison des prestations d'invalidité et par contraste avec celles-ci). Il n'y a pas lieu de faire une classification selon l'âge. Un marché de l'assurance individuelle efficient et offert à tous fonctionne déjà de cette façon.

h) Abolir les règles concernant les prestations combinées

Les règles concernant les prestations combinées limitent environ au montant maximal de la pension de retraite (25 p. 100 du MGAP moyen) la pension provenant de prestations de retraite payable au conjoint en son nom propre lorsqu'elle est combinée à des prestations de survivant. Les régimes de pension d'employeurs ne prévoient pas de telles règles. Ces règles devraient avoir des répercussions de plus en plus grandes sur les prestations de survivant, étant donné que les femmes ayant beaucoup participé à la vie active sont maintenant plus nombreuses à prendre leur retraite.

De fait, la question des règles concernant les prestations combinées n'a pas fait l'objet de beaucoup de discussions de la part des principaux répondants et du groupe de spécialistes, et on n'a pas vraiment manifesté le désir que celles-ci soient modifiées.

L'abolition de ces règles assurerait des prestations après retraite plus élevées après le décès d'un des conjoints d'un couple à deux revenus. Cette situation ferait augmenter les coûts du RPC et pourrait être perçue comme favorisant les familles à revenu élevé.

Bien que la plupart des répondants veulent que les objectifs d'ordre social du programme soient réduits au minimum, il a aussi été reconnu que de tels objectifs ne peuvent pas être tout à fait ignorés. L'abolition de ces règles ne semble donc pas souhaitable pour le moment.

i) Étude à caractère international

Peu d'idées ont été obtenues en examinant les pensions avant et après retraite offertes par les pays ayant fait l'objet de comparaisons. Les prestations de survivant du RPC correspondent en gros aux prestations offertes dans ces pays. Parmi les différences, mentionnons le versement de prestations aux veuves seulement et l'interruption des prestations s'il y a remariage. Or, ces deux mesures seraient jugées rétrogrades dans le contexte actuel au Canada.

5. Prestations pour orphelins

Comme nous l'avons déjà indiqué, les prestations pour orphelins ont suscité moins d'intérêt que les prestations de conjoint survivant (moins de changements ont notamment été proposés). Nous avons déjà traité de solutions de recharge aux prestations actuelles. Il s'agissait de modifier la structure en place afin d'offrir des «prestations familiales». Nous traitons toutefois ci-dessous des solutions de recharge suivantes :

- changer le nom de ces prestations ;
- établir un âge uniforme pour la fin des prestations ;
- parents ayant la garde de l'enfant par rapport à parents naturels.

a) Changer le nom

De nombreux répondants aux sondages menés auprès du grand public ainsi qu'auprès de personnes qui touchent actuellement des prestations pour orphelins jugent que le terme «orphelin» ne convient pas. Dans la plupart des cas, le prestataire n'est pas un orphelin au sens populaire du terme (dont les deux parents sont décédés). Nous proposons donc que ce terme soit remplacé par «enfant(s) survivant(s)».

b) Âge pour l'interruption des prestations

À l'heure actuelle, des prestations sont versées jusqu'à l'âge de 18 ans, ou de 25 ans si le prestataire est aux études à temps plein. Certaines personnes ont proposé de fixer un âge uniforme pour l'interruption des prestations, peu importe si le prestataire fréquente une école ou une université. Cette mesure aurait pour avantage de faciliter les tâches administratives. Tout compte fait, l'opinion générale a toutefois semblé favoriser la structure actuelle.

c) Parents ayant la garde de l'enfant par rapport à parents naturels

La question se présente lorsqu'un enfant est adopté et que ses parents naturels sont vivants. Les règles ont été modifiées afin de reconnaître l'admissibilité à des prestations pour orphelins en cas de décès d'un parent naturel ainsi que du parent adoptif.

Cette disposition plutôt bizarre touche et intéresse très peu de personnes. Il semble toutefois y avoir unanimité pour que soient conservées les dispositions actuelles.

6. *Prestations de décès*

Tout comme dans le cas des prestations pour orphelins, il n'a pas été beaucoup question de ces prestations. Les solutions de rechange semblent être les suivantes :

- abolir les prestations ;
- en augmenter considérablement le montant ;
- modifier les dispositions concernant l'admissibilité (p. ex., verser ces prestations aux veuves seulement).

Voici un aperçu des opinions au sujet de ces options.

a) **Abolir la prestation de décès.**

Peu de répondants ont recommandé l'abolition de la prestation de décès, bien que tous se soient entendus pour dire qu'elle a peut-être fait son temps. Les économies que permettrait de réaliser son abolition seraient peu importantes, et il a été jugé qu'elle est utile dans certains cas.

b) **Augmenter le montant de la prestation de décès.**

L'étude à caractère international a révélé que dans certains pays, principalement dans ceux qui préconisent fortement l'Etat providence, le montant de la prestation de décès est beaucoup plus élevé qu'avec le RPC. Il n'y a toutefois pas eu d'appui général afin qu'une hausse importante soit apportée, en partie compte tenu des produits d'assurance bien développés et fort accessibles qui se trouvent sur le marché concurrentiel. La seule possibilité d'augmentation serait de procéder en même temps à une réduction des prestations de survivant, comme nous l'avons déjà mentionné.

c) **Modifier l'admissibilité.**

Encore là, il n'y a pas eu d'appui général afin que l'admissibilité soit modifiée (p. ex., pour les veuves seulement, en cas de décès avant retraite seulement, etc.). Tous ces changements seraient jugés rétrogrades.

7. *Partage et cession des droits*

Les dispositions actuelles concernant le partage des droits en cas de rupture du mariage ont fait l'objet d'un appui solide de la part des principaux répondants et du groupe de spécialistes. Les trois questions suivantes pourraient être examinées :

- le partage obligatoire par rapport au partage volontaire ;
- une meilleure information au sujet de la politique ;
- la cession.

a) **Partage obligatoire par rapport à partage volontaire**

Le groupe de spécialistes recommande fortement l'adoption d'une approche obligatoire, ce qui n'est pas le cas du grand public. De fait, la plupart des spécialistes ont recommandé d'éliminer la possibilité de céder le droit à des prestations du RPC lorsqu'est réglée une rupture de mariage. Le partage obligatoire nécessiterait probablement l'accord des deux provinces qui le permettent à l'heure actuelle, à savoir la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

b) **Information**

De nombreux répondants ont recommandé que le partage des droits soit rendu obligatoire, apparemment parce qu'ils ne savaient pas qu'il l'était déjà. Étant donné que ces points de vue ont été émis par des personnes censées être bien informées, il semble qu'une meilleure information sur la question serait de mise.

c) Cession

Il peut y avoir cession volontaire lorsque deux personnes qui cohabitent touchent une pension du RPC, même s'il n'y a pas rupture du mariage. Au décès du premier membre du couple, il est mis fin à la cession et des prestations ordinaires de survivant sont versées.

Le groupe de spécialistes n'était pas très en faveur de cet arrangement, car il voyait celui-ci en grande partie comme un instrument de partage fiscal offert aux personnes à la retraite. Par ailleurs, un appui a été manifesté à l'égard du remplacement de cet arrangement par un arrangement prévoyant un partage intégral des droits, tel que décrit au début du présent chapitre.

8. Exclusion générale

Au départ, après la période d'intégration graduelle transitoire, l'exclusion générale a été conçue pour être uniforme, à savoir 15 p. 100 des années entre l'âge de 18 et de 65 ans. Cet arrangement prévoyait une exclusion de 7 ans pour une période de cotisation nette de 40 ans. Notre analyse ne tient pas compte de l'exclusion pour les mois pendant lesquels la personne touche une pension d'invalidité.

Les modifications apportées au RPC, à savoir l'exclusion pour éducation des enfants, le partage des droits et la flexibilité pour l'âge de la retraite, ont rendu complexe un programme dont la conception initiale était simple. Certains de ces éléments de complexité et certaines des interactions ont été abordés au chapitre 5.

Les solutions de rechange dont il est question ci-dessous sont les suivantes :

- une période de cotisation fixe;
- une exclusion de plus longue durée (ou une période de cotisation de plus courte durée);
- une période d'exclusion dynamique;
- une exclusion liée à des causes bien précises.

a) Période de cotisation fixe

Une période fixe de 40 ans cadrerait avec la conception originale du régime et éliminerait les éléments de complexité occasionnés par la flexibilité pour l'âge de la retraite.

Il est à noter que le groupe de spécialistes ne s'est pas montré trop préoccupé par ces anomalies apparentes et qu'il s'est prononcé en faveur du statu quo. Par ailleurs, l'étude à caractère international tend à indiquer qu'une période de cotisation fixe est plus courante que ce que prévoit actuellement le RPC.

b) Exclusion de plus longue durée

On a fait remarquer que le versement de cotisations pendant 40 ans pour obtenir une pension intégrale coûte cher. Cette durée serait toutefois comparable à la période nécessaire pour être admissible à une pension intégrale du secteur privé. Dans le secteur public, une période de 35 ans serait probablement plus caractéristique.

Comme nous l'avons déjà indiqué, très peu de personnes à la retraite sont admissibles à une pension intégrale. Dans ces conditions, une période plus courte, disons de 35 ans, pourrait convenir davantage. Cette solution de rechange correspondrait à une exclusion d'environ 25 p. 100 des années entre l'âge de 18 et de 65 ans.

Bien qu'elle soit souhaitable dans son ensemble, cette proposition ferait sans doute augmenter les coûts, comme nous l'avons montré à la page 7. Il devrait peut-être y avoir aussi une réduction du niveau des prestations de retraite afin de conserver la neutralité des coûts. Cela entraînerait une hausse des pensions pour les personnes ayant un revenu plus irrégulier aux frais des personnes ayant toujours eu un revenu plus stable.

c) Période d'exclusion dynamique

La proposition que nous avons désignée par l'expression «période d'exclusion dynamique» consiste à lier la période d'exclusion à la situation prévue du marché du travail pour chacun des groupes qui s'y trouve. Le début et le milieu des années 1960 peuvent donc avoir donné lieu à une période d'exclusion le plus courte durée en raison de l'accès plus facile

au marché du travail et de la plus grande probabilité d'y demeurer pour les personnes qui s'y trouvaient.

Les personnes qui intègrent la population active au cours des années 1990 peuvent avoir droit à une exclusion de plus longue durée en raison de la plus grande difficulté à intégrer le marché du travail et de la probabilité d'une participation plus précaire à la vie active.

Cette idée intriguante comporte les inconvénients suivants :

- il semble impossible de prévoir quelle serait la situation du marché du travail au cours des 35 à 40 années nécessaires ;
- la situation au jour le jour, par opposition aux prévisions pour l'avenir, influerait grandement sur les estimations relatives à la période d'exclusion dynamique convenable ;
- l'accent serait probablement mis sur le chômage chez les jeunes plutôt que sur des questions comme les répercussions de la réduction des effectifs sur les personnes dans la cinquantaine, tandis que ces deux questions devraient avoir des effets semblables pour un groupe donné ;
- il serait fort probablement beaucoup plus facile d'augmenter la durée de l'exclusion que de la réduire, dans l'attente de jours meilleurs.

Pour ces raisons, nous ne croyons pas que cette idée doive être examinée davantage.

d) Exclusion liée à des causes bien précises

Au début, l'exclusion visait à compenser les périodes d'absence du marché du travail en raison de périodes d'éducation permanente, de chômage, etc. Elle n'était toutefois pas liée à des causes bien précises d'absence du marché du travail. (L'exclusion pour éducation des enfants a été ajoutée par la suite, et cette question est traitée de façon plus détaillée ci-dessous.)

Le groupe de spécialistes ne s'est pas prononcé en faveur d'un lien bien précis (autre que pour l'éducation des enfants), en grande partie compte tenu de la complexité accrue que cela comporterait. La disposition générale devait appuyer une exclusion générale de plus longue durée en vue d'atténuer les effets de l'emploi plus irrégulier au sein du marché du travail actuel.

9. Exclusion pour éducation des enfants

La plupart des répondants ont grandement appuyé le concept d'exclusion pour éducation des enfants, bien que quelques-uns d'entre eux aient indiqué qu'il s'agit d'une «mesure à caractère social» qui n'a pas sa raison d'être dans un régime de pension contributif.

Les solutions de rechange abordées sont les suivantes :

- abolir cette disposition ;
- lui conférer d'autres formes d'aide à la famille ;
- passer à une disposition «contraire à l'exclusion» ou prévoyant des droits (expliquée ci-dessous).

a) Abolition

L'abolition de la disposition d'exclusion pour éducation des enfants n'a fait l'objet d'aucun appui, bien qu'il soit reconnu qu'elle est mise en application de façon inégale, étant donné les différences que présentent les formes de participation à la vie active chez les femmes.

b) Autres formes d'aide à la famille

Les répondants du grand public ont appuyé la proposition visant à élargir la portée de l'exclusion afin qu'elle englobe d'autres formes d'aide à la famille. Il semble qu'une disposition semblable soit en vigueur au Royaume-Uni. Les membres de la famille touchés pourraient comprendre les parents âgés ou les enfants handicapés de 7 ans et plus.

L'adoption de cette proposition devrait faire augmenter quelque peu les coûts, mais elle cadre avec les rôles changeants des femmes dans la conjoncture actuelle.

c) Disposition contraire à l'exclusion

L'«exclusion» pourrait devenir une «inclusion». Par exemple, les cotisations feraient l'objet d'un crédit correspondant au revenu moyen au cours des années non consacrées à l'éducation des enfants pour chacune des années passées hors du marché du travail afin de s'occuper d'enfants âgés de moins de 7 ans. Dans certains cas, cela donnerait les mêmes résultats qu'à l'heure actuelle, mais ce serait différent dans d'autres cas. Certains des problèmes mentionnés au chapitre 5 seraient réglés, surtout en ce qui concerne l'interaction entre l'exclusion pour éducation des enfants et le partage des droits.

Bien que le groupe de spécialistes ait manifesté une certaine opposition à l'égard de l'«inclusion», cette situation a semblé être occasionnée par la complexité possible de l'établissement du bon mécanisme.

C. Résumé : évaluation des solutions de rechange

Les données provenant des personnes interrogées, du groupe de spécialistes, des sondages, de l'étude interne et de notre analyse nous ont permis d'indiquer s'il semble valoir la peine d'étudier davantage la possibilité d'adopter les solutions de rechange énoncées ci-dessous. Pour chaque changement «intéressant», nous expliquons brièvement le motif.

1. Changements intéressants

Changement	Motif
■ Prestations de conjoint survivant :	
Après retraite :	
Remplacer le régime actuel par un mécanisme de partage des droits s'adressant à tous, et prévoir le versement de prestations de survivant à partir du moment du décès du partenaire de vie en fonction des droits nets à des prestations de retraite de ce partenaire de vie. Il faudrait réduire l'actuel facteur 60 p. 100 (c.-à-d. la proportion des prestations du cotisant qui est transmise au conjoint au décès dudit cotisant) afin d'assurer la neutralité des coûts.	Cette proposition, qui toucherait à la fois le traitement des prestations de retraite et des prestations de survivant, ferait passer de volontaire à obligatoire l'approche relative à la cession au moment de la retraite. Cela ferait aussi passer, pour les prestations de survivant, le modèle de «dépendance» à un modèle d'interdépendance, reconnaissant ainsi la contribution conjointe des deux membres du couple.
Avant retraite :	
Remplacer les prestations versées jusqu'à l'âge de 65 ans par une prestation forfaitaire de transition possiblement accompagnée de l'option de toucher une pension actuellement équivalente jusqu'à l'âge de 65 ans.	Reconnait que le conjoint survivant avant la retraite doit s'adapter à la nouvelle situation occasionnée par le décès de son conjoint.
Instaurer une admissibilité progressive selon le nombre d'années de vie commune (en l'absence d'enfants).	Reconnait la croissance graduelle de l'interdépendance des membres de la famille et la diminution de la dépendance mutuelle en cas de rupture du mariage

<p>Remplacer les prestations de survivant et les prestations pour orphelins par une «prestation familiale» pondérée davantage en fonction des enfants</p>	<p>Reconnait que la structure actuelle peut, jusqu'à un certain point, constituer une approximation pour les prestations familiales. Cette proposition modifierait le versement des prestations de façon à reconnaître plus directement cette situation.</p>
<p>■ Prestations pour orphelins :</p>	
<p>Adopter un nouveau nom ayant un caractère «plus convenable»</p>	<p>Moderniser le nom afin d'éviter que le terme «orphelin» n'ait une connotation négative.</p>
<p>■ Partage des droits :</p>	
<p>Eliminer le caractère volontaire.</p>	<p>Compte tenu de l'inégalité de l'information et du pouvoir de négociation des conjoints, le conjoint ayant le revenu le moins élevé ne devrait pas avoir la possibilité de céder le droit à ses prestations.</p> <p>Modifier les dispositions relatives à la cession, tel qu'indiqué sous «prestations après retraite».</p>
<p>■ Exclusion générale :</p>	
<p>Adopter une période de cotisation fixe.</p>	<p>Élimine certaines des anomalies associées aux réductions en cas de préretraite, au partage des coûts et à l'exclusion pour éducation des enfants. Cadrera aussi davantage avec les dispositions concernant la retraite partielle si celles-ci sont intégrées au RPC.</p>
<p>Élargir la portée de l'exclusion, tout en réduisant le niveau des prestations afin de conserver la neutralité des coûts.</p>	<p>Reconnait les formules de travail plus irrégulier ainsi que l'intégration tardive et le retrait hâtif de la population active. Équilibrera davantage le revenu de retraite des personnes ayant occupé des emplois irréguliers pendant toute leur vie et celui des personnes ayant occupé des emplois plus réguliers</p>
<p>■ Exclusion pour éducation des enfants :</p>	
<p>Élargir la portée des dispositions afin qu'elles s'appliquent à d'autres responsabilités familiales.</p>	<p>Reconnait que les personnes assurant des soins ont des responsabilités de plus en plus grandes envers les parents vieillissants et d'autres membres de la famille ainsi qu'envers les enfants.</p>

Adopter un mécanisme (à déterminer) offrant une indemnisation pour toutes les années passées hors de la population active afin d'assurer l'éducation des enfants.	Assure un traitement plus équitable pour les femmes qui se retirent de la population active afin de se consacrer à l'éducation des enfants. Élimine aussi les anomalies associées au partage des droits.
---	--

2. *Changements ne devant plus être envisagés*

- Prestations de survivant avant retraite :
 - abolir le taux uniforme
 - fonder le montant des prestations sur le revenu du conjoint ou sur d'autres caractéristiques (p. ex., le nombre d'années hors du marché du travail afin d'élever des enfants)
 - éliminer les distinctions se rattachant à l'âge et à la situation familiale sans effectuer un examen plus approfondi, comme nous l'avons déjà indiqué
 - mettre en oeuvre un programme distinct
 - abolir les règles concernant les prestations combinées.
- Prestations pour orphelins :
 - fixer un âge pour l'interruption des prestations
 - changements se rattachant aux parents ayant la garde de l'enfant par rapport aux parents naturels.
- Prestations de décès :
 - tout changement visant à abolir le versement de prestations
- Partage des droits :
 - élargir la portée des dispositions prévoyant le partage volontaire.
- Dispositions d'exclusion :
 - instaurer une exclusion dynamique fondée sur des prévisions relatives à la situation du marché du travail.
 - lier l'exclusion à des causes bien précises (p. ex., la poursuite d'études ou le chômage)
 - abolir l'exclusion pour éducation des enfants.

Les solutions de rechange jugées valables créent des avantages découlant d'une «modernisation» de dispositions du RPC en vue de s'adapter au nouveau contexte. Elles ne semblent pas engendrer d'effets négatifs contraignants, notamment des coûts accrus et de la complexité sur le plan administratif.



Annexe A

Comparaisons entre le Canada et d'autres pays

Dans le cadre de l'examen des prestations de survivant et d'autres prestations accessoires du RPC, nous avons fait des comparaisons avec six autres pays, à savoir l'Argentine, l'Australie, la France, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis. Le rapport technique de l'évaluation du RPC, qui renferme des comparaisons avec d'autres pays, passe en revue les programmes en vigueur dans ces pays afin de nous aider à évaluer les dispositions du RPC qui sont à l'étude.

Ces pays ont été choisis pour obtenir un échantillon de situations sur les plans social, économique, politique et

démographique. Ils sont reconnus pour faire preuve de générosité au chapitre des prestations de sécurité sociale.

Le rapport fait remarquer certaines des différences qui, en ce qui concerne le contexte, rendent difficile l'analyse des comparaisons.

Le rapport présente un sommaire des taux de cotisation, des prestations de retraite, des rentes de survivant, des prestations forfaitaires de décès, de la répartition des prestations en cas de rupture de mariage et des dispositions d'exclusion (ou de dispositions équivalentes pour ces pays). Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le rapport de travail.

La plupart des pays offrent des prestations de conjoint survivant et des prestations pour enfants semblables à celles du Canada, bien que l'Australie et le Royaume-Uni réservent ces prestations pour conjoints exclusivement aux veuves. Le versement de prestations pour conjoints avant retraite selon l'âge et la situation familiale semble peu commun - seul le Royaume-Uni prévoit un système semblable.

Des prestations forfaitaires de décès existent aussi, mais elles présentent plus de différences. En effet, certains pays ne versent pas de telles prestations, tandis que d'autres prévoient des prestations beaucoup plus généreuses que celles du Canada.

En ce qui concerne les autres types de prestations, certains pays (la Suède et le Royaume-Uni) prévoient certaines exclusions pour la garde des enfants et d'autres responsabilités familiales. Il est plus difficile de comparer les règles d'exclusion générale. La plupart des pays semblent favoriser une période de cotisation fixe plutôt que l'approche du Canada.

Parmi les pays étudiés, seul le Canada prévoit le partage des droits. L'Argentine et la France répartissent plutôt de façon proportionnelle les prestations de survivant dans les cas de mariages multiples.

En ce qui concerne le profil démographique, le Canada est un pays assez «jeune», tout comme l'Argentine et l'Australie. Les profils des autres pays présentent une population plus âgée, comme cela devrait être le cas pour celle du Canada d'ici la fin du premier quart du siècle prochain. Dans la plupart des pays, la proportion de femmes au sein de la population active (70 p. 100 des femmes en âge d'activité maximale) est semblable.

Le rapport fait mention d'un certain nombre de changements proposés. Par exemple, certains pays sont en voie d'adopter un régime à cotisations déterminées. Dans d'autres pays, il est prévu de réduire le montant des prestations au cours du siècle prochain.

Enfin, l'Australie envisage d'adopter le partage des droits en cas de rupture du mariage, et le régime du Royaume-Uni, qui ne prévoit pas le partage des pensions de l'État, considère toutefois celles-ci comme un bien familial en cas de rupture du mariage.

Voici un résumé des similitudes et des différences que présentent les cotisations et les prestations d'autres pays par rapport à celles du Canada. Ces cotisations et prestations sont décrites plus en détail dans les tableaux qui suivent.

Prestations de conjoint survivant

Semblables à celles du Canada dans la plupart des autres pays.

Prestations pour enfants survivants

Semblables à celles du Canada, mais présentant plus de différences que les prestations de conjoint survivant.

Prestations de décès

Grande diversité de dispositions, y compris l'absence de dispositions.

Partage des droits en cas de rupture du mariage

Exclusif au Canada.

Dispositions d'exclusion

Une certaine similitude dans certains pays.

Droit à la déduction fiscale des cotisations

Les comparaisons avec d'autres pays permettent de constater un droit à une déduction fiscale intégrale des cotisations versées par les employeurs. Des données au sujet du traitement des cotisations versées par les employés (crédits d'impôt) n'ont pas été obtenues pour d'autres pays.

Tableau Annexe A



Annexe B

Détails concernant le sondage mené auprès de prestataires de rentes de conjoint survivant du RPC - 1996

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) nous a demandé de mener un sondage auprès de personnes touchant une rente de conjoint survivant du RPC. L'objectif du sondage comportait les trois volets suivants :

1. Déterminer quelle proportion du revenu total du ménage représente ladite rente de conjoint survivant (et les prestations pour orphelins, le cas échéant).
2. Décrire les caractéristiques des prestataires que ne permettent pas d'obtenir les données administratives du RPC (par exemple, l'état civil, s'ils sont propriétaires d'une maison entièrement payée et s'ils ont touché une assurance-vie lorsque leur conjoint est décédé).
3. Obtenir l'opinion de prestataires actuels au sujet d'un certain nombre de politiques de recharge se rattachant principalement à l'admissibilité à la rente de conjoint survivant.

Les répondants à ce sondage ont été recensés parmi les 22 000 participants du Conseil national des foyers (CNF), de Réalités canadiennes, qui avaient répondu à un sondage réalisé en janvier 1996. Les personnes choisies pour notre sondage sont celles qui avaient alors indiqué qu'elles touchaient une rente de conjoint survivant du RPC. Le groupe du CNF, qui existe en permanence, est composé de personnes de toutes les régions du Canada qui répondent, de temps à autre, à des questionnaires portant sur divers sujets.

Des questionnaires ont été envoyés à 1 153 personnes. À la suite du processus d'évaluation des conditions à remplir pour faire partie du groupe de sondés (voir les questions 1a et 1b), 116 personnes ont indiqué qu'elles ne satisfaisaient pas auxdites conditions. Des autres personnes (que nous désignerons sous le nom de personnes habilitées), 38 ont fourni des renseignements incomplets au point d'être inutilisables, 158 n'ont pas répondu au questionnaire et 841 ont répondu à toutes les questions ou presque. Le taux de réponse chez les personnes habilitées a donc été de 81 p. 100. Réalités canadiennes a offert des récompenses (tirage permettant d'obtenir des prix) aux personnes qui étaient habilitées à remplir le questionnaire et qui l'ont rempli.

Les données concernant le revenu du ménage ont été vérifiées avec soin afin de s'assurer que les données fournies au sujet des prestations de survivant (ou, dans certains cas, les PS, plus les prestations pour orphelins) ne dépassaient pas les sommes maximales établies pour le programme. Elles ont ensuite été pondérées afin de les rajuster selon l'âge et le sexe au sein de la région où habitent les personnes touchant une rente de conjoint survivant, tout comme dans les *rapports de données administratives du RPC, selon l'âge et le sexe, pour la province, mars 1996*.

Cette pondération a eu les effets suivants : a) faire augmenter le nombre de prestataires de sexe masculin (à 93, à partir d'un nombre non pondéré de 41) et faire diminuer le nombre de prestataires de sexe féminin de 800 à 748 (non pondéré); b) faire diminuer le nombre de jeunes prestataires de sexe féminin et faire augmenter celui des prestataires âgées de plus de 74 ans.

Le tableau 1 compare les caractéristiques démographiques des répondants au sondage réalisé en 1987 par Statistique Canada avec les résultats du sondage mené auprès du groupe du CNF.

Les répondants au sondage de 1996 sont plus instruits, et une partie de cette différence est attribuable aux effets de cohorte. Nous avons toutefois conclu que les données provenant du CNF sur représentent les conjoints survivants ayant un niveau de scolarité supérieur.

TABLEAU 1 Profils des conjoints survivants du RPC - Sondages de 1987 et de 1996 - Totaux

Caractéristiques		Sondage de 1987 de Statistique Canada	Sondage de 1996 du CNF
		%	%
Âge	Moins de 45 ans	5,6	4,7
	De 45 à 64 ans	34,2	25,2
	65 ans et plus	60,2	71,2
Sexe	Masculin	7,5	11,1
	Féminin	92,5	88,9
État civil	Marié/conjoint de fait	4,4	11,4
	Autres	95,6	88,6
Enfants	Oui	10,5	8,1
	Non	89,5	91,9
Études	Primaires ou moins	36,5	27,0
	Secondaires	45,4	45,2
	Postsecondaires	17,0	25,9
	Autres	1,1	1,9
Habitation	Propriété, avec hypothèque	12,0	9,5
	Propriété, sans hypothèque	49,7	71,2
	Loyer	21,3	17,3
	Autres/non indiqué	17,0	2,0



TABLE DES
MATIÈRES

Annexe C

Détails concernant les sondages menés auprès du grand public - 1996

Dans le cadre de l'évaluation d'éléments du programme de prestations de survivant et de prestations accessoires, il nous a été demandé de mener des sondages auprès du grand public aïn d'obtenir des opinions au sujet d'un certain nombre d'éléments du programme. Tout comme pour le sondage mené auprès de prestataires de rentes de conjoint survivant, nous avons interrogé des membres du Conseil national des foyers, le Réalités canadiennes.³⁹

Deux groupes (échantillons) ont été choisis au hasard parmi les membres du CNF faisant partie des groupes d'âge visés, ce qui ne comprenait pas de personnes ayant répondu au sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant. L'échantillon comprenait 1 500 noms pour le groupe des personnes âgées de 45 ans et plus et 1 000 ménages pour le groupe des personnes âgées de 25 à 44 ans. Dans les nénages, les répondants ont été choisis au hasard.⁴⁰

Le taux de réponse a été plus élevé pour le groupe de personnes plus âgées. En voici un aperçu :

- 1 236 répondants (82,4 p. 100) pour le groupe des 45 ans et plus;
- 688 répondants (68,8 p. 100) pour le groupe de personnes plus jeunes.

Étant donné que le même questionnaire était remis aux deux groupes, nous avons conçu l'étude afin d'analyser séparément les réponses fournies par ceux-ci ou pour qu'elles puissent être analysées chez l'ensemble des personnes âgées de 25 ans ou plus, après avoir bien pondéré les proportions âge sexe de la population Canadienne hors Québec. Les résultats combinés devaient permettre d'obtenir un bon aperçu des points de vue des Canadiens âgés de 25 ans et plus, à l'exception des Québécois.⁴¹

Nous avons tenté de comparer les données recueillies avec celles du recensement de 1991 ou avec d'autres données plus récentes de Statistique Canada, mais les résultats ont été inégaux. Trop souvent, les catégories ne correspondaient pas exactement aux nôtres; étant donné que nous devons nous en tenir uniquement aux données concernant les personnes âgées de 25 ans ou plus, les comparaisons sont restreintes. La répartition selon l'âge correspond assez bien, même si après avoir tenu compte du sexe et de l'âge, l'ensemble de notre échantillon sous- représente quelque peu le groupe de personnes âgées de 65 ans ou plus (comparativement au recensement de 1991) et sur représente quelque peu le groupe des moins de 35 ans (16,8 p. 100 comparativement à 13,5 p. 100 pour les personnes âgées de 65 ans ou plus, et 36,6 p. 100 comparativement à 27,7 p. 100 pour les personnes âgées de moins de 35 ans). La répartition est bonne pour ce qui est du sexe des répondants, tout comme pour la situation relative au titre de propriété de la résidence (propriété hypothéquée ou non). Tout correspond bien aussi lorsqu'il s'agit de comparer le revenu des ménages (moins de 20 000 \$ et entre 20 000 et 29 999 \$).

Le tableau 1 présente plusieurs caractéristiques choisies pour les répondants des deux groupes (échantillons). Les résultats montrent ce qui suit :

- que les échantillons comptent à peu près autant d'hommes que de femmes;
- que la majorité des personnes (des deux groupes) sont mariées, mais qu'une proportion importante (24 p. 100) des jeunes personnes sont célibataires;
- que les jeunes personnes sont plus instruites que les personnes plus âgées (22 p. 100 de ces dernières n'ayant pas de diplôme d'études secondaires; ce pourcentage est encore plus élevé chez les personnes âgées de plus de 65 ans);
- que la majorité des jeunes personnes sont âgées de moins de 35 ans et que la majorité des personnes plus âgées ont entre 45 et 64 ans.

TABLEAU 1 Caractéristiques démographiques choisies pour les deux groupes - Sondage mené auprès du grand public

Caractéristiques	Groupe des 25 à 44 ans	Groupe des 45 ans et plus
	%	%
Âge (le 31 décembre 1995)		
De 25 à 34 ans	62	0
De 45 à 64 ans	0	67
Âge moyen	33,9	59,9
Sexe		
Hommes	51	51
Femmes	49	49
Etat civil		
Marié	55	64
Conjoint(e) de fait	11	2
Célibataire	24	8
À la retraite	*	40

Aux études		
Sans diplôme d'études secondaires	7	22
Composition du ménage		
Adultes seulement	38	85
Propriété		
Avec hypothèque	51	24
Sans hypothèque	10	54
Situation professionnelle		
Emploi à plein temps	65	32
À la retraite	*	40
Revenu du ménage avant impôts		
Revenu moyen	45 510 \$	38 860 \$
*Moins de 0,5 %.		



TABLE DES
MATIÈRES

Renvois de bas de page

- 1** EAB 10% du MGAP.
- 2** Statistique Canada (1996), Cat. 74-507. Programmes de revenu de retraite du Canada : Aperçu statistique, p. 47.
- 3** Ibid. p. 84. Le sondage que nous avons mené auprès du grand public (personnes âgées de 25 ans et plus) a révélé qu'environ les deux tiers des sondés ont cotisé à un REER (eux-mêmes ou leur conjoint) au moins une fois dans leur vie. Nous n'avons pas obtenu de données au sujet du montant des cotisations ou indiquant si les cotisations ont par la suite été retirées.
- 4** Santé et Bien-être social Canada (1992), Évolution historique du Régime de pensions du Canada, de 1966 à 1991, p. 66
- 5** Santé et Bien-être social Canada (1992), Évolution historique du Régime de pensions du Canada, de 1966 à 1991, p. 65.
- 6** Le terme technique est "partage des gains admissibles non ajustés", qui est aussi désigné sous le nom de droits à pension.
- 7** Pour consulter le résumé de notre analyse comparant le Canada à d'autres pays, voir l'annexe A. Les six pays choisis sont les suivants : l'Argentine, l'Australie, la France, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis.
- 8** William M. Mercer Limited, Benefits Legislation in Canada, 1996, édition révisée du 12 décembre 1995.
- 9** Nous avons analysé les données se trouvant dans les tableaux statistiques produits dans le cadre des processus opérationnels du RPC.

10 Cette analyse découle d'un groupement du fichier permanent des prestations avec la base de données longitudinales sur la population active de DRHC.

11 Pour de plus amples renseignements sur le questionnaire et le taux de réponse au sondage mené auprès de prestataires, voir l'annexe B.

12 Il fallait s'y attendre, étant donné que la participation aux sondages du CNF nécessite un niveau d'alphabétisation qui, en soi, est quelque peu différent de ce que montre le profil de l'ensemble des personnes âgées au Canada. La proportion de prestataires de sexe féminin d'une rente de conjoint survivant (dans les ménages comprenant une seule personne) qui touchent une prestation combinée (c.-à-d. une RCS ainsi qu'une pension de retraite ou d'invalidité fondée sur leurs propres cotisations) est de 53 p. 100, comparativement à 44,5 p. 100 de la population en janvier 1996. Pour ce qui est des diverses sources de revenu des survivants, voir le point B-4 du chapitre 4.

13 Il fallait s'y attendre, étant donné que la participation aux sondages du CNF nécessite un niveau d'alphabétisation qui, en soi, est quelque peu différent de ce que montre le profil de l'ensemble des personnes âgées au Canada. La proportion de prestataires de sexe féminin d'une rente de conjoint survivant (dans les ménages comprenant une seule personne) qui touchent une prestation combinée (c.-à-d. une RCS ainsi qu'une pension de retraite ou d'invalidité fondée sur leurs propres cotisations) est de 53 p. 100, comparativement à 44,5 p. 100 de la population en janvier 1996. Pour ce qui est des diverses sources de revenu des survivants, voir le point B-4 du chapitre 4.

14 Des modèles ont simplement été désignés pour chaque cas. Ils comprenaient une durée constante, une variable d'essai indiquant si le prestataire était une femme ainsi qu'une variable représentant le nombre de semaines d'emploi au cours d'une année donnée. Les résultats ont été assez semblables. Pour les six modèles, les coefficients de régression ont présenté peu d'écart. Durée constante : de 17 à 20 approximativement Indicateur de sexe féminin : de 4,1 à 6,6 Nombre de semaines d'emploi : de -0,21 à -0,24.

15 Pour calculer la variable, à savoir la proportion du revenu total du ménage que représente la rente de survivant («proportion»), nous avons préparé le fichier de données de la façon suivante : éliminé les cas où des données manquaient dans des éléments de la «proportion» lorsque les prestations de survivant mentionnées représentaient un montant plus élevé que le revenu total (4 cas); restreint la proportion à des valeurs se situant entre 0 et 100 p. 100; combiné la rente de conjoint survivant et les prestations pour orphelins lorsque ces dernières constituaient un élément des PS.

16 En examinant les données des T1FF pour 1993, nous constatons que les PS et les autres revenus provenant du RPC ont représenté moins de 25 p. 100 du revenu familial pour 82 p. 100 des prestataires de sexe féminin. Aucune conclusion au sujet des tendances n'est justifiée; il s'agit probablement de l'incidence causée par certaines différences présentées par les groupes constituant les deux sources de données.

17 Les limites de certitude de 95 p. 100 indiquent un éventail de valeurs en dehors desquelles la «proportion» moyenne devrait chuter tout au plus une fois sur vingt.

18 Le MAPSIT (Modules pour l'analyse des programmes sociaux, impôts et transferts) est un modèle informatisé de micro-simulation qui se fonde sur un éventail souple de commandes. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un modèle en soi, ses commandes peuvent servir à constituer un modèle en transmettant de l'information au système en ce qui concerne des données réelles et des hypothèses.

19 Pour plus de détails au sujet de ce scénario et d'autres scénarios, consulter notre rapport technique portant sur les résultats et interprétations de simulations concernant la rente de conjoint survivant et des prestations accessoires du RPC.

20 Des changements mineurs ont été apportés, dans le deuxième sondage (c.-à-d. celui mené auprès du grand public), à la formulation de deux questions. Les catégories de réponses étaient les mêmes pour toutes les questions. Pour plus de détails au sujet des questionnaires des deux sondages menés auprès du grand public et des taux de réponse, voir l'annexe C.

21 Des tableaux qui présentent de façon plus détaillée ces résultats et d'autres résultats de sondages se trouvent dans les deux rapports techniques suivants : Sondages menés auprès du public (1996) et Sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoints RPC (1996).

22 En vertu du projet de loi visant à modifier le Régime de pensions du Canada qui a été déposé le 14 février 1997, le montant de la PD correspondra à celui de prestations de retraite pour une durée de six mois, jusqu'à concurrence de 2 500 \$. Cette somme maximale ne sera plus indexée aux augmentations de salaires.

23 Des questions au sujet de la PO n'ont été posées qu'aux 58 répondants (nombre pondéré) au sondage mené auprès de prestataires d'une rente de conjoint survivant qui touchaient une prestation pour orphelin

24 Questions 3a et 3b.

25 Voir le chapitre II, section C, qui explique pourquoi le pourcentage n'est pas de 100 p. 100, comme il aurait pu être prévu.

26 Voir, par exemple, l'ouvrage de Monica Townson intitulé *Réforme du Régime de pensions du Canada, Statut de la femmes*, 1995.

27 La base de données longitudinale sur la population active et la fichier permanent des prestations du RPC

28 L'Enquête sur les finances des consommateurs, de laquelle est tirée une grande partie de l'information du SIMTAB, a combiné tous les revenus provenant du RPC sans que ne soit faites de distinctions entre les différents types de prestations du RPC. Un algorithme a été utilisé afin de savoir si chaque ménage touchait des formes de prestations de survivant en particulier. Pour tous les volets de l'analyse effectuée à l'aide du SIMTAB, les montants des prestations de survivant du RPC doivent donc être considérés approximatifs et pourraient comprendre les rentes de conjoint survivant et les prestations pour orphelins touchées à titre de prestations du RPC. Les responsables de l'analyse effectuée à l'aide du SIMTAB n'ont pas tenté de faire de distinctions pour les prestations pour orphelins, car la base de données de l'enquête ne tiendrait pas compte du véritable nombre de prestataires. Cela cadre avec la façon dont nous avons tenu compte de la combinaison des PO et des PS pour l'utilisation des données tenant le revenu du ménage dans notre sondage mené auprès de conjoints survivants.

29 Krueger, A, et Gruber. Jonathan. (1991), «The Incidence of Mandated Employer-Provided Insurance», D Bredford (ed), *Tax Policy in the Economy*, MIT Press

30 Voir Kesselman, Jonathan, *Canadian Public Policy*, 1996.

31 OCDE, *The OECD Jobs Study Taxation, Employment and Unemployment*, 1995.

32 Statistique Canada (1996) Cat 74-507, *Canada's Retirement Income Program : A Statistical Overview*, p 49.

33 La valeur de rachat est la valeur actualisée des prestations à verser au participant en supposant que celui-ci, plutôt qu'être décédé, ait cessé de travailler.

34 Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension. Il s'agit du plafond pour les gains prévu par le RPC.

35 Social Security: Issues Involving Benefit Equity for Working Women, United States General Accounting Office, avril 1996.

36 Le modèle actuariel du RPC a servi à évaluer l'incidence qu'aurait la restriction des prestations à une période de dix années pour les conjoints survivants âgés de moins de 55 ans. Si les rentes de conjoint survivant devaient être versées pour une durée limite plutôt que pendant toute la vie du conjoint survivant, on pourrait s'attendre à ce que les dépenses liées au RPC soient réduites. Les personnes âgées de plus de 55 ans continueraient de toucher des prestations à vie, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Le résultat a été fort semblable aux prévisions, à savoir une réduction de plus en plus importante des coûts avec le temps.

37 Rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, Égalité pour tous, J. Patrick Boyer, député-président, octobre 1985, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

38 Pour notre évaluation, nous avons au recours au modèle actuariel du RPC pour examiner les incidences sur les coûts de l'élimination de la réduction selon l'âge pour les conjoints survivants âgés de 35 à 44 ans. Cette élimination ferait augmenter les coûts du RPC d'un montant assez peu élevé.

39 Le groupe du CNF est un groupe permanent qui représente l'ensemble des Canadiens. Ses membres répondent de temps à autre à des questionnaires portant sur divers sujets.

40 Pour le premier groupe, la collectivité désignait tous les Canadiens âgés de 45 ans ou plus, à l'exception des résidants du Québec. L'échantillonnage s'est fait selon les deux étapes suivantes : A) la sélection d'un groupe de ménages selon le nombre de membres du ménage ainsi que la taille de la ville et de la région; B) Dans chaque ménage, la personne âgée de 45 ans ou plus était choisie au hasard parmi les personnes de ce groupe d'âge. Le choix du deuxième groupe s'est déroulé selon un processus semblable.

41 Dans les tableaux présentés ailleurs, les deux groupes (échantillons) font l'objet de nouvelles pondérations selon l'âge et le sexe au sein des régions en utilisant les données du recensement. Ainsi, 784 personnes plus âgées (45 ans et plus) et 1 140 jeunes personnes ont répondu au questionnaire. Le nombre total de répondants (1 924) est le même selon les résultats pondérés et les résultats non pondérés.